Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
OSWALD GEORG SIGG
von Ossingen ZH

1977

1978
Einsiedeln, Druckerei Benziger AG

Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
OSWALD GEORG SIGG
von Ossingen ZH

1978
Einsiedeln, Druckerei Benziger AG

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 16. Juni 1977 auf Antrag von
Prof. Dr. Erich Gruner als Dissertation angenommen,
ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen
zu wollen.

Die vorliegende Arbeit erscheint unter dem gleichen Titel als Buchhandelsausgabe in der Reihe *Helvetia Politica* (Series B, Vol. XIII) im Francke Verlag Bern

Vorwort

An dieser Stelle darf ich verschiedenen Persönlichkeiten danken, ohne deren Mithilfe und Unterstützung dieses Buch nicht hätte geschrieben werden können.

Zuerst bin ich meinem verehrten Lehrer, Professor Erich Gruner, zu großem Dank verpflichtet für seine eingehende und wohlwollende Betreuung und für seine kritischen Ratschläge und Aufmunterungen.

Meine Frau, Randi Sigg-Gilstad, hat mich während der ganzen Zeit der Entstehung dieser Untersuchung nicht nur moralisch unterstützt, sondern durch ihre berufliche Tätigkeit auch einen wichtigen Teil meiner freien Arbeit ermöglicht.

Dank schulde ich meinem Arbeitgeber, der Schweizerischen Bundeskanzlei und damit Bundeskanzler Karl Huber, der mir in großzügiger Weise einen bezahlten Urlaub zur Fertigstellung der Dissertation gewährte.

Schließlich danke ich Marie-Theres Krähenbühl, die sich mit viel Geduld des Manuskriptes annahm und es ins reine brachte.

Von den Kapiteln 2 und 3 sind einige Teile, die die theoretische Auseinandersetzung mit der Volksinitiative betreffen, in Zusammenarbeit mit Erich Gruner entstanden.

Gesamthaft ist die Arbeit im März 1977 abgeschlossen worden.

Bern, Oktober 1978 Oswald Sigg

1 *Einleitung*

Aus verschiedenen Gründen ist die Volksinitiative heute populär geworden. Das zeigt sich vorab darin, daß in letzter Zeit jährlich immer mehr Initiativen eingereicht werden. Der Ansturm hat namentlich unter den Betroffenen – den Regierungsparteien, den Bundesbehörden – eine rege Diskussion ausgelöst. Gespräche über die Volksinitiative waren auch bis anhin immer dann besonders lebhaft, wenn man unter dem Eindruck stand, die «Grenzen» des Initiativrechts seien erreicht oder überschritten worden. Doch im übrigen war das Thema der Initiative innerhalb der staatsrechtlichen Diskussion von eher untergeordneter Bedeutung. Noch mehr gilt dies für die politische Wissenschaft. Erst Ende der sechziger Jahre begann diese sich vermehrt mit der direkten Demokratie zu befassen. Nie aber war die Volksinitiative bisher ausschließlicher Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung.

Es wäre nun verlockend, den Ursachen dieser Abstinenz nachzugehen. Denn sie ist um so erstaunlicher, als die Volksinitiative eine ausgesprochen schweizerische Spezialität ist.

Soweit die Zurückhaltung im Forschungsrückstand der Schweiz auf diesem Gebiet begründet ist, verweisen wir auf die entsprechenden Berichte im Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung für Politische Wissenschaft[1]. Noch wichtiger scheint aber in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die Initiative nach überkommener Vorstellung verfassungspolitisch als unwirksam betrachtet wird. Vor allem in der staatsrechtlichen Diskussion wird übersehen, daß die umfassende Funktion des Volksbegehrens im politischen System der Schweiz in einer solchen Sicht nur fragmentarisch in Erscheinung treten kann. Allerdings ist diese Funktion bzw. die Vielzahl der Funktionen wissenschaftlich nur mit etwelchen Schwierigkeiten zu erfassen. Dies im Gegensatz zur Wirkungsweise des Gesetzesreferendums, das sich spürbar im Mechanismus der politischen Willensbildung niedergeschlagen hat.

Die Problematik macht sich gerade in unseren Tagen bemerkbar, da man sich auf Maßnahmen besinnt, neue Formen der Volksrechte zu finden oder ihre Anwendungsmöglichkeiten einzuschränken. Wir möchten kurz auf diese heutige Diskussion eingehen, soweit sie sich im Rahmen der Behörden abspielt. Wir ziehen dabei die publizierten Akten zur Totalrevision der Bundesverfassung und die Botschaft über die Revision des Volksinitiativrechts (Erhöhung der Unterschriftenzahlen) heran.

Die Arbeitsgruppe Wahlen hatte sich ganz allgemein mit der Frage nach einer Erweiterung und Verbesserung der Volksrechte zu befassen. Sie entschied sich für eine qualitative und gegen eine quantitative Lösung. So lehnte sie es ab, die Bundesratswahl durch das Volk vorzuschlagen, plädierte hingegen für die Einführung der

[1] *Jahrbuch 1975* der Schweiz. Vereinigung für Politische Wissenschaft.

Gesetzesinitiative. Sehr vorsichtig äußerte sie sich zur Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die sie «allfällig» für «vertretbar» hielt. Denn es könne von einem Mißbrauch der Volksrechte kaum gesprochen werden.

«Zu hohe Zahlen schließen gerade den Mißbrauch der Rechte nicht aus, aber ihren Gebrauch als Volksrechte im Dienste einer Minderheit. Die Ausübung von Volksrechten darf für kleinere Gruppierungen nicht unnötig erschwert werden. Die für die Führung des Abstimmungskampfes benötigten Kosten wirken für sie schon bremsend genug[2].»

Die Arbeitsgruppe Wahlen setzte indes bei einem seit jeher als wunder Punkt des Initiativrechts empfundenen Mißstand ein: der Möglichkeit, mit einer Initiative jeden beliebigen Gegenstand als potentiellen Verfassungsartikel vorzuschlagen, ungeachtet ob es sich um eine Verfassungs- oder Gesetzesmaterie handelt.

«Fest steht, daß die Initiative immer weniger gemäß ihrem ursprünglichen Zweck ergriffen wird, nämlich um eine Verfassungsänderung zu erzwingen. Losgelöst von der Verfassungsstufe soll der Anstoß gegeben werden zu einem bestimmten politischen und gesetzgeberischen Handeln[3].»

Denn die Hauptsorge der Kommission in diesem Zusammenhang ist es,

«daß die Verfassung im Zeitalter der Massenpropaganda einerseits ihren Charakter als Grundgesetz wahren kann und dass anderseits ihre freiheitlich-demokratischen Grundlagen nicht in Gefahr geraten»[4].

Nebst der Einführung der Gesetzesinitiative, welche die Kommission in der Form der allgemeinen Anregung sieht, ist sie über die Frage einer Vorprüfung von Initiativen auf ihre Zulässigkeit hin geteilter Meinung.

Der qualitative Ausbau der Volksinitiative besteht also nach den Vorschlägen der Arbeitsgruppe Wahlen im Belassen der beiden bisherigen Formen des Volksbegehrens und in dessen Ergänzung durch die Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Eventualiter schlägt sie auch die materielle Vorprüfung von Initiativen vor. Demgegenüber empfiehlt die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Kommission Furgler) die sogenannte Einheitsinitiative.

Der Verfassungsentwurf enthält dazu folgenden Artikel:

«Art. 64 Volksinitiative

[1]50000 Stimmberechtigte können in der Form der Anregung ein Volksbegehren einreichen und verlangen, daß die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine Regelung trifft.

[2]Das Begehren kann in Richtlinien oder in einem ausgearbeiteten Entwurf bestehen.[5]»

[2] *Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*, Bern 1973, S. 231.

[3] Ebd., S. 233.

[4] Ebd., S. 233.

[5] Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf (VE), Bern 1977, S. 16;
die Kommission Furgler unterbreitet zudem eine Variante anstelle dieser Einheitsinitiative, welche auch die Form der formulierten Initiative enthält:

Die Kommission Furgler hat damit den Gedanken der Arbeitsgruppe Wahlen zugleich aufgenommen und wesentlich eingeschränkt. Auf die Essenz des Volksinitiativrechts, nämlich die Ausschaltung des Parlaments in der direkten Verfassungsgebung, hat man verzichtet. Zugleich kehrt man zur Lösung des Bundesrates von 1891 zurück, der ebenfalls nur die allgemeine Anregung als Initiative zulassen und damit eine Interventionsmöglichkeit des Parlaments garantieren wollte.

Der Bundesrat schlägt den eidgenössischen Räten in einer Botschaft vor, die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum zu erhöhen[6]. Er macht dabei u. a. geltend, das Verhältnis Unterschriftenzahl/Zahl der Stimmberechtigten hätte sich seit der Einführung der Volksrechte stark verändert. In der Tat: 1874 entsprachen 30000 Stimmbürger rund 4,9% der Aktivbürgerschaft (Referendum); 1891 entsprachen 50000 Stimmbürger etwa 7,6% aller Stimmberechtigten (Initiative). Zufolge der Bevölkerungsentwicklung und der Einführung des Frauenstimmrechts lauten die entsprechenden Verhältniszahlen heute: 0,8 und 1,4%.

In diesem Zusammenhang fehlt aber eine qualitative Untermauerung des numerischen Arguments. Der Bundesrat müßte aufzeigen, daß der Gesetzgeber von 1874 und 1891 die Unterschriftenzahlen bewußt in ein definiertes Verhältnis zur Aktivbürgerzahl gebracht hat. Der Konnex zwischen den Unterschriftenquoren für die Ausübung der Volksrechte, bezogen auf eine bestimmte Größe des Stimm- und Wahlkörpers, findet sich zum Beispiel in einigen Bundesstaaten der USA. Dort wer-

Art. 64
Allgemeine Anregung
[1]50000 Stimmberechtigte können ein Volksbegehren in Form der allgemeinen Anregung einreichen.
[2]Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie dem Volksbegehren Folge geben will.
[3]Lehnt sie es ab, so wird das Volksbegehren dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.
[4]Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Volksbegehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form der Verfassung oder des Gesetzes.
Art. 64bis
Formulierte Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
[1]100000 Stimmberechtigte können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.
[2]Das Volksbegehren und der allfällige Gegenentwurf werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann einen Gegenentwurf unterbreiten.
Art. 64ter
Formulierte Gesetzesinitiative
[1]50000 Stimmberechtigte können in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes den Erlaß eines Gesetzes verlangen.
[2]Wenn die Bundesversammlung dem Begehren zustimmt, unterliegt das Gesetz dem fakultativen Referendum.
[3]Lehnt sie es ab, so werden das Begehren und ein allfälliger Gegenentwurf dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann einen Gegenentwurf unterbreiten.

[6] Botschaft des Bundesrates zur *Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum*, in *BBl 1975* II, S. 129ff.

den die erforderlichen Zahlen für das Referendum nach jeder Legislativwahl neu festgelegt; sie entsprechen zwischen 5 und 10% der an den Wahlen Beteiligten[7].

In der Botschaft des Bundesrates wird unterstellt, die Massierung von Volksvorstößen drohe den politischen Prozeß zu blockieren. Allerdings können für solche Aussagen keine Beweise erbracht werden. Nicht zuletzt deshalb, weil dieser wie andere Aspekte der Volksinitiative noch nie historisch untersucht worden sind.

Die Ratlosigkeit des Bundesrates gegenüber dem «Berg» von Volksinitiativen mag auch mit einem anderen Umstand zusammenhängen. Schon früher gab es, wie wir noch sehen werden, eine förmliche Initiativenflut. Doch verspürten damals die Behörden keinerlei Hemmungen, Volksbegehren unter Umgehung von gesetzlichen Bestimmungen buchstäblich in den tiefen Schubladen des Bundeshauses verschwinden zu lassen. Erst 1950 wurden im Rahmen einer Gesetzesrevision die Behandlungsfristen für Volksinitiativen ausgedehnt und damit den realen Erfordernissen Rechnung getragen. So begann auch gewissermaßen die Phase der rechtlich einwandfreien Gewährleistung des Initiativrechts auf Bundesebene.

In dem erwähnten Bericht an die eidgenössischen Räte äußert sich der Bundesrat zur Rolle der Initiative im politischen System der Schweiz.

«Sie (die Erhöhung der Unterschriftenzahlen, O.S.) ist nur zu verantworten, wenn sie mit einer Besinnung über Funktion und Aufgabe der beiden Volksrechte einhergeht und einer Prüfung aus dieser Sicht standhält[8].»

Er weist auch darauf hin, daß Initiative und Referendum das Regierungssystem in «wesentlich komplexerer Weise beeinflußt» hätten, als zunächst erkennbar sei. Für das Referendum kann er sich hier auf die umfassende Arbeit Neidharts berufen[9].

Doch im Falle der Volksinitiative hält der Bundesrat sein Wort nicht. Eine Analyse ihrer Funktionen und Wirkungen wird nicht geleistet. Zwar deutet die Regierung an, es gehe nicht darum, den Volksrechten ihre «ursprüngliche» Funktion zurückzugeben. Doch wird nicht präzisiert, in welcher Weise sie sich gewandelt haben.

Diese fehlende Auseinandersetzung mit der schweizerischen Initiativpraxis und ihren vielfältigen Verflechtungen mit dem System der politischen Willensbildung, dem Gesetzgebungsprozeß, der öffentlichen Verwaltungskontrolle, der Parteienentwicklung – ganz abgesehen von einer einläßlichen Wirkungsanalyse auf der rechtsetzenden Ebene – führt den Bundesrat dazu, seinen Wunsch nach zurückhaltendem Gebrauch des Initiativrechts mit einem naheliegenden, aber etwas simplen Argument zu begründen:

[7] Gerstein, Dietmar, *Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht*, Diss. iur. Lausanne, München 1967, S. 261 ff.

[8] *BBl 1975* II, S. 132.

[9] Neidhart, Leonhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970.

«Es ist vor allem die bisher unbekannte Häufung von Volksinitiativen, welche die Funktionsfähigkeit der Entscheidungsträger in unserem Staat (Parlament, Volk, Regierung) in Frage stellt, die es ohnehin schwer haben, ‹dem Ansturm von Rechtsetzungsobliegenheiten beizukommen›. Es muß dringend eine Möglichkeit der Entlastung gesucht werden, soll unser politisches System nicht von der Kumulation partikulärer Forderungen – deren Berechtigung im einzelnen völlig offen bleiben soll – erdrückt und für die Lösung dringlicher Gemeinwohlforderungen, die sich nicht in der Form imperativer Initiativen auszudrücken vermögen, versperrt werden[10].»

Hierin wird nun deutlich, daß die Frage nach den hintergründigen und wirklichen Ursachen des regen Gebrauchs der Volksrechte gar nicht gestellt wird. Der Bundesrat betreibt bloß Symptomtherapie, wenn er sich darauf beschränkt, die Bedingungen zur Ausübung der Volksrechte zu erschweren. Denn nicht das Institut Volksinitiative an sich ist schuld daran, daß – in den Augen der Behörden – zahlenmäßig zu viele und thematisch zu abgelegene Initiativen eingereicht werden. Es müßte vielmehr gefragt werden, in was für politischen Bedingungskonstellationen solche Vorstöße jeweils ausgelöst werden. Man müßte auch Klarheit darüber haben, welche Bevölkerungsgruppen aus welchen Motiven dieses Instrument benützen. Man kann den erwähnten Schwierigkeiten nicht beikommen, ohne sich Klarheit über die tiefergehenden Ursachen des regen Gebrauchs und über den realpolitischen Stellenwert der Volksinitiative an sich zu verschaffen.

Gewiß, vom Blickwinkel der Verwaltung aus gesehen können Initiativen störend wirken. Sie stellen nicht nur den gemächlichen und kontinuierlichen Lauf der Gesetzgebung in Frage (wie das Referendum), sondern sie zwingen die Exekutive auch, sich mit ganz speziellen, oft ungewohnten und ungewollten Problemlösungsalternativen zu beschäftigen. So betrachtet, stellen Volksinitiativen imperative konfliktauslösende Elemente dar, die bei einigen Gesetzgebungsprozessen Sand ins Getriebe streuen, in anderen Fällen aber auch beschleunigend wirken können.

Für den Bundesrat scheint die Initiative vor allem das Sprachrohr partikulärer, im Extremfall querulatorischer Ansprüche zu sein. Im zuletzt zitierten Passus stellt er diese den sogenannten Gemeinwohlforderungen gegenüber, ohne näher darauf einzugehen, wer und mit welcher Legitimierung denn heute das Gemeinwohl vertrete.

Und wenn er die Beurteilung der Berechtigung einzelner Begehren «völlig offen» läßt, so übersieht der Bundesrat, daß man gerade von ihm Gedanken darüber erwarten müßte, inwieweit von Initiativen ausgehende Impulse
a) das politische System verändert,
b) die Gesetzgebung befruchtet haben.

Wäre die Bilanz einer solchen Überprüfung negativ ausgefallen, würde man dem Vorhaben, den Gebrauch des Initiativrechts einzuschränken, die innere Logik nicht absprechen können.

Der Bericht enthält auch einen Abschnitt, welcher der «Überforderung der Meinungs- und Entscheidungsbildung» gewidmet ist[11]. Die einmal eingeschlagene

[10] *BBl 1975* II, S. 134. [11] Ebd.

Richtung der Argumentation wird darin weiterverfolgt und als bewiesen vorausgesetzt, was erst zu beweisen wäre: nämlich, daß der Stimmbürger, bzw. – wie sich die Botschaft ausdrückt – der politische Entscheidungsprozeß von der «gegenwärtige(n) Massierung hängiger Volksinitiativen» überfordert sei.
Eine Erklärung dafür finden die Autoren offenbar in der

«Totalpolitisierung von Lebensbereichen, die früher von der Politik nur am Rande berührt wurden (Familie, Sexualität, Bildung, Massenkommunikation)»[12].

Zwar läßt sich nicht bestreiten, daß die Komplexität der heutigen Gesellschaft u.a. Fragen öffentlich akzentuiert, die früher durch ein sittliches Wertsystem geschützt und der politischen Diskussion entzogen waren. Aber die Regierung erweckt hier den Eindruck, als wäre für sie jede Volksinitiative die sichtbare Verkörperung der als unnötig empfundenen «Politisierung» eines Sachproblems. Es wird aus dem Gesagten deutlich, daß der Bundesrat das Institut der Volksinitiative im Grunde genommen nur als Störfaktor innerhalb seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit begreift. Diese Haltung bleibt übrigens nicht ohne historische Dimension, wie wir sehen werden. Stellte sich doch die Regierung bei der Einführung der Partialrevisionsinitiative 1891 gegen die Form des ausgearbeiteten Entwurfs und akzeptierte sie nur diejenige der allgemeinen Anregung.

In den auf die Einführung der Initiative folgenden Jahrzehnten bis heute hat sich der Bundesrat höchst selten auf die Seite der Urheber eines Volksbegehrens geschlagen. Praktisch ausnahmslos betrachtete er ein solches als Ausdruck des Mißtrauens gegenüber seiner Politik.

Dieses Mißtrauen, begleitet von einem alten unreflektierten (Vor-)Urteil, führt zur Therapie an einem Patienten, den man schwer krank wähnt, während er sich doch eigentlich sehr lebendig zeigt.

Wir möchten im folgenden das Instrument der Volksinitiative von verschiedenen Seiten her angehen.

Zum einen soll in einem kurzen historischen Abriß darauf hingewiesen werden, in welcher Situation es zur Einführung der Volksinitiative auf Bundesebene kam. In diesem Zusammenhang interessiert uns, welche Erwartungen positiver und negativer Natur man gegenüber der Initiative hegte, wie sie verschiedene Repräsentanten aus Politik, Wissenschaft und Journalismus einstuften und bewerteten.

Zum andern möchten wir auf die wissenschaftliche, d. h. auf die staatsrechtliche und politologische Perzeption und Interpretation der Initiative eingehen. Daran anknüpfend soll der Versuch gemacht werden, Thesen zur Funktion der Initiative im politischen System der Schweiz zu formulieren.

Ein dritter Teil ist sodann den Einzeldarstellungen der Begehren gewidmet. Die kurzen Monographien berücksichtigen jeweils einen Hinweis auf die Gründe der Lancierung des Begehrens, eine Charakterisierung des Initiantenkreises, das Ein-

[12] Ebd., S. 135.

reichedatum, den Initiativtext, die Reaktion des Bundesrates, die weitere formale Folge der Initiative sowie allfällige Neben- oder Fernwirkungen.

Daran anschließend bezweckt eine politische Statistik der Volksinitiativen von 1892 bis 1939, einige wichtige Merkmale der Praxis dieses Volksrechts tabellarisch und graphisch zusammenzufassen und Ansätze zu einer Bewertung der Initiativen nach verschiedenen Gesichtspunkten (politische, materielle) zu geben.

Den Abschluß bildet eine Skizze der Funktionen der Initiative im politischen System, die sich auf die Ergebnisse der Einzeldarstellungen und der politischen Statistik stützt und nach den Hypothesen zur Initiativfunktion orientiert ist.

2 *Die Einführung und Entwicklung der Volksinitiative*

Am Ursprung der Volksinitiative auf eidgenössischer Ebene steht die direkt-demokratische Entwicklung in Gemeinden und Kantonen. Wir können indes in diesem Rahmen nicht auf die Urformen volkssouveräner politischer Organisation, etwa auf die deutschschweizerisch-alemannische Markgenossenschaft oder auf das Anzugsrecht in Städten und Landsgemeindekantonen, eintreten. Es sei nur darauf verwiesen, daß sich besonders das Programm der demokratischen Bewegung in den Kantonen während der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts u. a. durch die Forderung nach umfassenden Volksrechten auszeichnet. Gemeint sind damit das Abberufungsrecht der Legislative, das Veto, das Referendum und die Initiative[1]. Je nach Schattierung der demokratischen Gruppe gesellt sich zu dieser Reihe das Postulat der Volkswahl der Regierung bzw. des Bundesrates.

Es setzt nun, mit Beginn in den sechziger Jahren, eine eigentliche Welle von kantonalen Verfassungsrevisionen ein, alle mit dem Ziel, die Volksrechte mehr oder weniger umfassend zu etablieren. Den Anfang macht der Kanton Baselland, wo die Verfassung von 1863 das Abberufungsrecht, das obligatorische Referendum und die Gesetzesinitiative enthält[2]. Im Jahr 1869 erhält das Zürchervolk sehr weitgehende Volksrechte, namentlich von den sogenannten «Winterthurer Demokraten» erkämpft[3]. Einzelinitiative, Volksinitiative, obligatorisches Referendum, Finanzreferendum, Volkswahl von Regierungs- und Ständeräten sowie fortschrittliche Grundsätze des Steuerwesens (Ausdehnung der Progressivsteuer), Unentgeltlichkeit des Schulunterrichts, Errichtung einer Kantonalbank und Arbeiterschutzbestimmungen sind die markantesten Punkte dieser wohl bedeutsamsten Kantonsverfassungsrevision in jenen Jahren. Dem Beispiel Zürichs folgen die Stände Bern, Solothurn, Obwalden, Aargau in den nächsten Jahren unmittelbar, wenn sie auch nicht so weit in der Ausgestaltung der direkten Demokratie gehen, wie dies der Kanton Zürich tut.

Zwischendurch wird gar ein Versuch auf eidgenössischer Ebene gewagt. Den ersten Anlauf für eine Folge von Teilrevisionen der Bundesverfassung von 1848[4]

[1] Curti, Theodor, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, Neuenburg 1902, S. 591.
[2] Ebd.
[3] Curti, *Schweiz*, S. 595; vgl. auch Curti, Theodor, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, Zürich 1885, S. 215, sowie Gasser, Hans-Peter, *Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1966, S. 14ff., und Geilinger, Robert, *Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1947.
[4] Es handelt sich dabei um neun Vorlagen, die Volk und Ständen am 14. Januar 1866 unterbreitet wurden, nämlich: Festsetzung von Maß und Gewicht (verworfen); Gleichstellung der Juden und Naturalisierten bezüglich Niederlassung (angenommen); Stimmrecht der Niedergelassenen in Gemeindeangelegenheiten (verworfen); Besteuerung und zivilrechtliche Verhältnisse der Niedergelassenen (verworfen); Stimmrecht der Niedergelassenen in kantonalen Angelegenheiten (verworfen); Glaubens- und Kultusfreiheit (ver-

bekämpfen die Demokraten mit der Parole des St. Gallers Friedrich Bernet[5]: «Keine Bundesrevision ohne Erweiterung der Volksrechte![6]» Daher sammeln sie um 1865 herum Unterschriften für eine Totalrevision der Bundesverfassung. Sie erhalten jedoch lediglich 32000 anstelle der 50000 benötigten Unterschriften[7] – «weil die Katholiken sie nicht genügend unterstützten», wie Curti bemerkt[8]. Zu einem bestimmten Zeitpunkt befruchten sich die beiden Entwicklungen für die Erweiterung der Volksrechte, jene auf kantonaler und jene auf eidgenössischer Ebene, gegenseitig. So schreibt Curti an anderer Stelle:

«Die Verfassung von 1874 mit dem Gesetzesreferendum des Bundes hat der Bewegung für die Einführung oder Erweiterung der Volksgesetzgebung in den Kantonen einen neuen Anstoß gegeben. In einer ganzen Reihe von Kantonen wurden die Formen der Volksgesetzgebung weiter gebildet. Nun kennen alle Kantone, mit Ausnahme Freiburgs, ein Gesetzesreferendum, alle Kantone, ausgenommen Luzern, Freiburg und Wallis, eine Gesetzesinitiative[9].»

21 *Die Volksinitiative und die Bundesverfassungsrevision 1872/1874*

An dieser Stelle ist es zweckmäßig, auf ein Ereignis einzutreten, das zum erstenmal Anlaß bietet, in offiziellem Rahmen die Frage der Einführung der Initiative im Bund konkret zur Sprache zu bringen. Es sind dies die Verhandlungen der eidgenössischen Räte und ihrer Kommissionen hinsichtlich der Totalrevision der Bundesverfassung während der Jahre 1871 bis 1873. In diesen Diskussionen geht es, was unsere Frage anbetrifft, allerdings nicht um die Verfassungs-, sondern um die Gesetzesinitiative. Sie stellt die Ergänzung und Erweiterung des Gesetzesreferendums dar, um dessen Einführung in den Revisionsentwurf noch heftiger und grundsätzlicher gestritten wird.

Wenden wir uns nun diesen Verhandlungen in zeitlicher Reihenfolge zu, und zwar jenen, die die Initiative zum Thema haben[10]. In der 22. Sitzung der nationalrätlichen Revisionskommission vom 16. März 1871 schlägt der Berner Jakob

worfen); Ausschließung einzelner Strafarten (verworfen); Schutz des geistigen Eigentums (verworfen); Verbot der Lotterie- und Hasardspiele (verworfen) – vgl. *Referendumsvorlagen, Dringliche Bundesbeschlüsse, Volksinitiativen, Volksabstimmungen 1848–1974* hg. von der Schweiz. Bundeskanzlei, Bern 1974, S. 140.

[5] Vgl. Gruner, Erich, *Die schweizerische Bundesversammlung 1848–1920*, Bd. I Biographien, S. 543f.; bei Persönlichkeiten, deren Biographie für das Verständnis unseres Themas nicht unwichtig ist, verweisen wir jeweils der Einfachheit halber auf Gruners Biographiensammlung.

[6] Curti, *Schweiz*, S. 593.

[7] Vgl. die Hinweise auf nicht eingereichte Volksinitiativen, in Kap. 448.

[8] Curti, *Schweiz*, S. 593.

[9] Curti, Theodor, *Die schweizerischen Volksrechte 1848–1900*, Bern 1900, S. 77f.

[10] Wir beziehen uns dabei auf das *Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths*, Bern 1871 (zit. als: *Protokoll 1*).

Stämpfli, gewesener Bundesrat und im damaligen Zeitpunkt Leiter der Eidgenössischen Bank[11], das Haupt der bernischen Radikalen[12], Referendum und Initiative zur Aufnahme in die neue Verfassung vor. Der Antrag wird, wie der Protokollführer der Revisionsverhandlungen, Johann Ulrich Schieß, Kanzler der Eidgenossenschaft[13], bemerkt, «mehrfach unterstützt», doch ist gleich auch davon die Rede, daß die Initiative ihre «höchst bedenklichen Seiten» habe. Stämpfli wird aber beauftragt, auf den folgenden Tag eine präzise Redaktion seines Antrages auszuarbeiten.

Am 17. März 1871 präsentiert Stämpfli folgenden Artikelentwurf:

«Art. 81 bis.
Wenn 50000 stimmberechtigte Bürger die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden, oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes anbegehren, so haben die beiden Räthe, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetzesvorschlag zu vereinbaren und dem Volke und den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Stimmen nicht beide Räthe dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes und der Kantone zu unterstellen und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger und der Kantone dafür sich ausspricht, so haben die Räthe einen entsprechenden Gesetzesvorschlag aufzustellen und dem Volke und den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Können sich die Räthe über den vorzulegenden Gesetzesvorschlag nicht verständigen, oder wird derselbe von der Mehrheit der stimmenden Bürger und der Kantone verworfen, so sind beide Räthe neu zu wählen (Art. 113 zweiter Absatz).

Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Form der Volksbegehren und der Volksabstimmung das Erforderliche festsetzen[14].»

Der Antragsteller begründet seinen Vorstoß zunächst mit der kantonalen Entwicklung der «unmittelbaren Theilnahme des Volkes an der Gesetzgebung», welche «im Laufe des letzten Dezenniums in nicht zu unterschätzender Weise an Ausdehnung und Gestaltung gewonnen» hat[15]. Im Kanton St. Gallen bestehe diese Einrichtung der Initiative in der Form des Vetos bereits seit 1831, im Kanton Schaffhausen seit 1852[16].

Stämpflis bedeutsamer Gegner, der Zürcher Liberale Alfred Escher, verficht auch in dieser Frage die konträre Meinung[17]. Seiner Ansicht nach ist die Initiative

[11] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 232ff.
[12] Gruner, Erich, *Edmund von Steiger*, Bern 1949, S. 59.
[13] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 520.
[14] *Protokoll I*, S. 165.
[15] Ebd.
[16] Oft wird in diesen Verhandlungen nicht genau unterschieden zwischen den einzelnen Volksrechten Veto, Referendum, Initiative usw.; das Veto im Kanton St. Gallen gilt als erster Durchbruch der Volkssouveränität in die bisherigen Repräsentativsysteme, vgl. Curti, *Volksgesetzgebung*, S. 128ff.
[17] Escher ist besonders Gegner von Stämpflis Eisenbahnpolitik, er befürwortet die Privatinitiative; auch in der Savoyerfrage stehen die beiden Politiker zueinander in Oppo-

eine Modetorheit – es geht, wie Escher sich ausdrückt, darum, «dem Modezuge der jezigen Zeit seine Huldigung darzubringen»[18]. Die Bundesversammlung würde sich nämlich kaum weigern, einem vom Volke geäußerten Wunsch nach einem neuen Bundesgesetz nachzukommen, und überdies könnte ja das Volk der Erfüllung seiner Wünsche durch die Wahlen Nachachtung verschaffen. Escher sieht zudem die Gefahr, daß zu ein und demselben Thema drei, vier verschiedene Volksbegehren geltend gemacht werden könnten. Als Schlußvotum Eschers vermerkt das Protokoll sodann:

«Einer Bemerkung könne man sich schließlich nicht entschlagen, der nämlich, daß von allen diesen Dingen in Amerika keine Rede sei und doch sei man so gerne bereit, auf die große Schwesterrepublik jenseits des Oceans hinzublicken, sich, und das mit Recht, ihres beispiellosen Gedeihens zu freuen und sie als Vorbild für unsere bescheideneren Verhältnisse hinzustellen. Daher möge es erlaubt sein, bei diesem Anlasse auf jene Republik zu verweisen und zu erwähnen, daß dort noch nie ein Vorschlag gebracht worden sei – daß niemand daran denke oder es für unumgänglich nothwendig erachte, die Bundesverfassung mit derartigen Sicherheitsventilen zu bereichern[19].»

Womit wohl gleich auch die berühmteste Apostrophierung der Volksinitiative geboren war. Doch ist die Bemühung der «großen Schwesterrepublik» hier nicht ganz am Platz, denn in den nordamerikanischen Unionsstaaten kannte man für bestimmte Angelegenheiten durchaus sowohl das Referendum als auch die Volksinitiative[20], wenn auch in den USA die eigentliche Verbreitung der Volksrechte aufgrund der Agitation Sullivans erst um die Jahrhundertwende erfolgte[21]. Der den Genfer Liberalen nahestehende Charles Friderich[22] begrüßt den von Escher erwähnten Ventilcharakter der Initiative geradezu. Er glaubt, wenn das Volk in der Gesetzgebung nicht mitreden könne, werde es andere Mittel und Wege hiezu suchen und finden:

«Die einer gewissen Anzahl von Wählern zuerkannte Initiative (gestattet) denselben, sich um ein positives Programm zu scharen, anstatt sich bloß zum Umsturze und zum Zerstören zu vereinigen[23].»

Eingehend wird später im Plenum des Nationalrates über die Initiativfrage debattiert.

sition; vgl. z.B. Böschenstein, Hermann, *Bundesrat Carl Schenk*, Bern-Bümpliz 1946, S.165; über Escher vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S.63ff.

[18] *Protokoll I*, S.166.

[19] Ebd., S.167.

[20] Vgl. Inhoffen, Adolf, *Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen*, Mönchengladbach 1922, S. 22f.; Hasbach, W., *Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten*, Zeitschrift für Politik, Bd. 7, Berlin 1914, S.63.

[21] Der Amerikaner Sullivan reiste 1883 und 1888 in die Schweiz, um die direkt-demokratischen Institutionen zu studieren; nicht zuletzt seinem Einfluß bzw. seiner Propagandatätigkeit in den Staaten wird die Hinwendung verschiedener Einzelstaaten zu Referendum und Initiative zugeschrieben.

[22] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 950f.

[23] *Protokoll I*. S.171.

Bereits in seiner Präsidialansprache am 6. November 1871 führt der Berner Radikale Rudolf Brunner[24], ein entschiedener Befürworter des Referendums und Wegbereiter der bernischen Verfassungsrevision von 1893, aus:

«Nachdem die Volksgesezgebung oder das sogenannte Referendum in dieser oder jener Form und Ausdehnung in den meisten schweizerischen Kantonen festen Fuß gefaßt hat, ist es nach meiner innigsten Überzeugung eine politische Unmöglichkeit, mit einer zentralisierenden Bundesrevision durchzudringen, ohne diejenigen Rechte, welche dem Volk der Kantone entzogen werden, dem Schweizervolk zu übertragen. Wir werden damit allerdings in der Gesezgebung etwas langsamer vorwärtskommen; allein unser Volk wird sich mehr als bisher mit dem Gang der eidgenössischen Angelegenheiten vertraut machen und sich allmählich überall daran gewöhnen, schweizerische Fragen nicht nur durch die kantonalen Brillen zu betrachten[25].»

Nun werden aber auch die überzeugten Gegner der Initiative auf den Plan gerufen. So schlägt Antoine Carteret[26], führender Genfer Radikaler, anstelle von Referendum und Initiative die Volkswahl des Bundesrates sowie das Abberufungsrecht der Bundesversammlung vor. Das Referendum werde bewirken, daß man in der Gesetzgebung immer auf halbem Wege stecken bleibe, und mit der Initiative müßte das Parlament unter Zwang Gesetze ausarbeiten und vorlegen;

«allein was man nicht gerne thue das mache man eben schlecht, und ein daheriges Gesez werde kaum geeignet sein, den Wünschen und Anschauungen des Volkes zu entsprechen[27].»

Die Argumentation Carterets enthält einen weiteren bemerkenswerten Aspekt: er glaubt nämlich, daß zur Handhabung der Initiative in allen Kantonen eine gleichwertige politische Bildung vorhanden sein müsse. Da dies aber offensichtlich nicht der Fall sei,

«so trage man gerechtes Bedenken, diese Instrumente solchen in die Hände zu geben, welche dieselben nicht zu handhaben wissen und in deren Gebrauch sich durch äußere Einflüsse bestimmen lassen[28].»

Aus diesen Worten spricht die Angst vor der «Volksverführung», zu welcher die Initiative mißbraucht werden könnte, die Furcht vor der Initiative als revolutionärerem Instrument.

Während einer weiteren Sitzung des Nationalrats kommt ein wesentliches Motiv zur Sprache: die Ausgleichsfunktion der Volksrechte in bezug auf die zentralistischen Tendenzen der ganzen Verfassungsrevision. Johann Jakob Scherrer[29], einer der Winterthurer Demokraten und späterer Bundesrat, spricht sich in diesem Sinne deutlich aus:

[24] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 146f.
[25] *Protokoll über die Verhandlungen des schweiz. Nationalrathes betreffend Revision der Bundesverfassung 1871/1872*, Bern 1873 (zit. als *Protokoll 2*), S. 4.
[26] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 935ff.
[27] *Protokoll 2*, S. 398.
[28] Ebd.
[29] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 103f.

«Unstreitig werde aber das Volk nicht geneigt sein, weitere Attribute der kantonalen Souveränität dem Bunde zum Opfer zu bringen, sofern es von der Verwaltung dieses Opfers, also von der Mitwirkung an der eidgenössischen Gesezgebung, sich ausgeschlossen sehen sollte.

Die Stimmgebung in Beziehung auf die Verfassung werde in manchen Kantonen wesentlich davon abhangen, ob die dort schon bestehenden Volksrechte nunmehr auch vom Bunde anerkannt oder geschmälert werden sollen, weshalb es angezeigt sein möchte, jedenfalls nicht weniger zu bieten, als in einer Reihe von Kantonen, und zwar in den größten, schon jetzt gewährt erscheine[30].»

Scherrer empfindet die Initiative im Vergleich zum Referendum als ungleich wichtigeres Volksrecht, denn sie würde den Behörden Hinweise auf Möglichkeiten geben, wie nach Ansicht breiter Volkskreise bestimmte Probleme gelöst werden müßten. Mit solchen und ähnlichen Argumenten sprechen sich auch die Thurgauer Anderwerth und Deucher[31] und erneut Brunner, Bern, für Referendum und Initiative aus. Dabei wird bewußt jeweils lediglich die Volksabstimmung gefordert, das Ständevotum aber bekämpft. Der Luzerner Konservative Anton Philipp von Segesser[32] bezeichnet die Ausgestaltung der Volksrechte als Kardinalpunkt der ganzen Revision, doch ist er nur bereit, sie zu akzeptieren, wenn auch die Ständestimmen die Resultate der entsprechenden Volksabstimmungen beeinflussen würden. Den Forderungen nach Referendum und Initiative im besonderen tritt dann wieder der Schwyzer Konservative Ambros Eberle[33] entgegen, indem er vorab die Notwendigkeit neuer Volksrechte bestreitet. Das Wort «Vox populi, vox dei» treffe nicht immer zu, und das Volk habe nicht

«den nöthigen Willen und die nöthige Intelligenz, um ein Gesezbuch von ein paar tausend Paragraphen gehörig zu studieren, um über Annahme oder Verwerfung desselben mit Sachkenntnis entscheiden zu können. Überhaupt habe das Volk nicht die Bestimmung, zu politisieren, sondern vielmehr die, ein möglichst behagliches Leben in Arbeit und Ehrbarkeit zu erstreben[34].»

In der Sitzung vom 24. Januar 1872 erläutert Alfred Escher einmal mehr und sehr eindringlich seine Position. Nachdem er seine Gründe gegen die Einführung des Referendums im Bund dargelegt hat (der gesamtschweizerische Rahmen ist nach Escher zu kompliziert für Abstimmungen, das Referendum schafft unklare Gesetze und enthebt die Behörden ihrer Verantwortung), warnt er vor der «Infallibilität des Volkes» – von ihr dürfe so wenig als von einer anderen Unfehlbarkeit die Rede sein[35].

[30] *Protokoll 2*, S. 417.
[31] Vgl. zu Anderwert: Gruner, *Bundesversammlung*, S. 692f.; zu Deucher: ebd., S. 695.
[32] Ebd., S. 277ff.
[33] Ebd., S. 310.
[34] *Protokoll 2*, S. 431.
[35] Escher spielt damit auf die Verkündigung der Unfehlbarkeit des Papstes durch das Vatikanische Konzil im Jahre 1870 an.

Escher glaubt, die Initiative lasse keinen festen Rechtszustand aufkommen. Das bezieht sich namentlich auf Verträge mit dem Ausland, die auf dem Initiativwege angefochten und sogar aufgehoben werden könnten – auch Kriegs- und Friedensbeschlüsse würden in diesen Bereich fallen. Deshalb würden angesichts der Initiative keine Staaten mehr mit der Schweiz irgendwelche Verträge abschließen.

So spricht sich der Zürcher Liberale unter allen Umständen gegen die Initiative aus, die seiner Meinung nach dazu führen würde, daß

«es möglich wäre, mit einem Gesezesvorschlag an das Volk zu gelangen, ohne daß derselbe von einer konstitutionellen Behörde als solcher irgendwie behandelt worden sei»[36]

und weist damit auf die später so bedeutsame Variante der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs hin, die im Kanton Zürich bereits besteht[37], für den Bund aber eigentlich noch gar nicht zur Debatte steht.

Nach Escher meldet sich der Vertreter des Bundesrates, Bundespräsident Emil Welti[38], zum Wort. Welti gilt als besonders erbitterter Gegner der Volksrechte. Von ihm stammen die bekannten Worte:

«Man mutet dem Volke zu, über alle Geseze abzustimmen. Ich habe das Gefühl, daß der Senn mit dem Code de commerce und der Stallknecht mit dem Civilprozeß in der Hand, um sich für die Ausübung ihrer Souveränitätsrechte vorzubereiten, eine Karikatur sind[39].»

Welti ist nicht nur Anhänger der repräsentativen Demokratie, er vertritt im Grunde auch den Glauben an eine politische Elite, welche die Bedürfnisse des Volkes besser als es selbst überblicken und zweckmäßiger in politisches Handeln umsetzen kann. Bei der Einführung der Verfassungsinitiative im Bund, 1891, äußert sich Welti so:

«Wohin wird uns dieser Exzeß von Volksrechten überhaupt führen? Jedenfalls zur Verminderung des Ansehens und des Einflusses der Behörden. Die Selbständigkeit und Charakterfestigkeit der Bundesversammlung nimmt sichtlich ab, seitdem sie nicht mehr an letzter Stelle entscheidet; die Initiative wird dazu beitragen, den Verfall zu beschleunigen. Doch das sind Dinge, die sich nach mir vollziehen, und wir dürfen dessen froh sein[40].»

Ein Biograph Weltis, Peter Eggenberger, vertritt in seiner Dissertation gar die These, Welti sei 1891 nur vordergründig wegen des ablehnenden Volksentscheids über den Zentralbahnankauf durch den Bund zurückgetreten: eigentlicher Grund für diesen Schritt sei sein verlorener Kampf gegen die direkte Demokratie, «seine stetige Auseinandersetzung mit den Volksbegehren» gewesen[41].

[36] *Protokoll 2*, S. 437.
[37] Vgl. Gasser, a.a.O., S. 34f.
[38] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 683ff.
[39] Curti, *Volksrechte*, S. 117.
[40] Eggenberger, Peter, *Bundesrat Emil Welti, Sein Einfluß auf die Bundesverfassungsrevision von 1874*, Bern-Frankfurt/Main 1972, S. 105.
[41] Eggenberger, a.a.O., S. 105.

Der Bundespräsident von 1872 nimmt denn auch im Nationalrat seine gewohnt reservierte Haltung in der Frage der Volksrechte ein. Welti meint, er würde eher eine Betonung der Freiheit der Gemeinde begrüßen, damit sei

«mehr (getan) für ein ersprießliches Gedeihen der Gesellschaft als mit 500000 Stimmzeddeln – und mehr, als mit der Ausdehnung der imaginären Volksrechte je geleistet werden könnte [42].»

Der Sprecher des Bundesrates weist auch auf eine schon von Carteret geäußerte Befürchtung hin, daß sich nämlich das Parlament mit den Forderungen einer Initiative nicht einverstanden erklären könnte – da würde man es nicht zwingen können, über sein eigenes Gewissen hinwegzugehen, und hier würde eben die Souveränität des Volkes ihre berechtigte Grenze finden.

Am nächsten Tag nennt der Aargauer Industrielle und Wirtschaftspolitiker Carl Feer-Herzog [43] seine Argumente für eine Einführung der Volksinitiative. Mit dieser verhilft man vor allem dem Volkswillen gegenüber den partikularistischen Tendenzen der kantonalen Souveränität zum Durchbruch. Feer-Herzog bezeichnet die Initiative als das organisierte Petitionsrecht des Volkes – zwar existiere die Petition als Einrichtung bereits, doch biete sie keine Garantie für den Bittsteller, daß er bei den Behörden auch Gehör fände. Abberufungs- und Initiativrecht würden sich ergänzen –, die neuen Behörden bekämen gleich eine politische Richtlinie mit auf den Weg.

Die Initiative, so Feer-Herzog resümierend, müsse man aus folgenden Gründen befürworten:

- weil sie ein legitimes Volksrecht begründe;
- weil sie schon in der jetzigen Verfassung durch die Petition angedeutet sei;
- weil damit Gesetze erprobt und Lücken der Gesetzgebung geschlossen werden könnten;
- weil das Repräsentativsystem nicht allzu stark gestört, sondern vielmehr noch gestärkt werde (aus dem Protokoll geht allerdings nicht hervor, wie Feer-Herzog zu dieser Beurteilung kommt);
- weil sie dem Wesen der Volkssouveränität entspreche und geeignet sei, die freie Äußerung des Volkswillens darzustellen [44].

Der St. Galler Bernold [45] schlägt vor, die Initiative auf ein bestimmtes Gebiet zu beschränken und Fragen betreffend Krieg und Frieden, Sicherheit des Landes nach innen und nach außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung, militärische Maßnahmen, Polizeianordnungen, Verträge mit dem Ausland, Finanz- und andere Verpflichtungen des Bundes gestützt auf gegenseitige Verträge vom Zugriff von Referendum und Initiative auszusparen [46].

[42] *Protokoll 2*, S. 440.
[43] Gruner, *Bundesversammlung*, S. 646f.
[44] *Protokoll 2*, S. 443.
[45] Gruner, *Bundesversammlung*, S. 544f.
[46] *Protokoll 2*, S. 450.

Während der Baselstädter Stehlin[47] befürchtet, die Einführung der Partialrevisionsinitiative würde eine Art Experimentalpolitik begründen, weist der Zürcher Ziegler[48] nochmals auf die Ausgleichsfunktion der Initiative gegenüber einer verminderten kantonalen Souveränität hin.

In den Verfassungsentwurf von 1872 werden schließlich Referendum und Initiative mit folgenden Artikeln aufgenommen:

«Art. 85
Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räthe erforderlich. Bundesgesetze, sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 50000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von fünf Kantonen verlangt wird.»

«Art. 89
Wenn 50000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses, oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder eines neuen Bundesbeschlusses anbegehren und diesem Begehren nicht vertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räthe, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetz- oder Beschlußvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen nicht beide Räthe dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterstellen, und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger dafür sich ausspricht, so haben die Räthe einen entsprechenden Gesetz- oder Beschlußvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.»[49]

Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Volkswahl des Bundesrates und das Abberufungsrecht der Bundesversammlung finden keine Aufnahme in den Entwurf.

Zur Form der Initiative muß betont werden, daß es sich dabei um jene der allgemeinen Anregung handelt. Somit wäre es den Initianten eines Volksbegehrens nicht möglich gewesen, eine Volksabstimmung über ihre eigenen Gesetzesvorschläge zu erwirken, weil immer noch vorher die Räte die Initiativpostulate in eine ihnen genehme Form gegossen hätten, bevor dann darüber abgestimmt worden wäre. Ein Kuriosum dieser Art Gesetzesinitiative besteht aber in dem Umstand, daß die Räte einem Initiativbegehren an sich zustimmen, den von ihnen verfaßten Gesetzesentwurf dann aber mit dem Antrag zur Verwerfung der Volksabstimmung hätten unterbreiten können. Im übrigen handelt es sich um das auch heute noch bekannte, umständliche Prozedere der allgemeinen Anregung, bei welcher die Räte, wenn sie nicht mit den Initiativforderungen einiggehen, das Begehren zunächst dem Volk zu unterbreiten haben und, falls die Abstimmung für die Initiative positiv verläuft, einen Beschluß oder ein Gesetz ausarbeiten müssen, welches widerum der Abstimmung unterstellt werden soll.

[47] Gruner, *Bundesversammlung*, S.464.
[48] Ebd., S.130f.
[49] Curti, *Volksgesetzgebung*, S.287f.

In der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 wird der Revisionsentwurf, wenn auch knapp, verworfen[50]. Die Initiative ist zweifellos mit ein Grund für das Scheitern – indem sie die Stimmen der Stände unberücksichtigt gelassen hatte, ist sie wohl allzustark antiföderalistisch geprägt.

Nach der Abstimmung heißt es: «Die Revision ist todt, es lebe die Revision!» und «Il nous faut les Welsches»[50a], und im zweiten, erfolgreichen Anlauf zur Totalrevision von 1874 ist die Initiative, außer jener auf Totalrevision der Bundesverfassung, gänzlich beiseite gelassen. Das Quorum für das Gesetzesreferendum wird auf 30000 Unterschriften gesenkt. Zusammen mit den übrigen Konzessionen (Ausdehnung der konfessionellen Artikel, der Schulartikel, Statuierung der Glaubens- und Gewissensfreiheit u.a.m.) hat wohl die Bereinigung auf der Ebene der Volksrechte zur Bejahung des zweiten Entwurfs durch Volk und Stände geführt.

Rekapitulieren wir kurz, welche positiven und negativen Haltungen während dieser ersten großangelegten Diskussion über die Initiative auf Bundesebene wirksam wurden.

Von gegnerischer Seite sind es zwei gewichtige Grundsatzprobleme, die zu Befürchtungen Anlaß geben. Auf der einen Seite ist es die Ablehnung des direktdemokratischen Systems aus der Angst heraus, Politik und Gesetzgebung würden durch Initiative und Referendum zu Dingen, bei denen «die Straße», will sagen die Emotionen und Augenblickslaunen der Massen entscheiden würden. Dazu, gewissermaßen als Konsequenz dieser beschriebenen Befürchtung, die Angst vor einem «revolutionären Mißbrauch» der weitgehenden Volksrechte. Jakob Dubs gibt ihr Ausdruck mit den Worten: «Die Verfassungsrevision wird dadurch (durch den Mißbrauch des Initiativrechts, O.S.) zu einer Art legalen Putsches[51].»

Hinter diesen Auffassungen steht immer wieder die Überzeugung, das Volk sei eher Wahl- denn Stimmvolk. Der Bürger sei wohl imstande, und dies sogar mit ausgeprägtem Empfindungsvermögen, über Personen und deren politische Fähigkeiten, nicht aber über politische Problemlösungen urteilen zu können.

Auf der anderen Seite weckt zweifellos, wie bereits angedeutet, die bewußte Auslassung der Standesstimmen bei der Resultatermittlung von Initiativabstimmungen das Mißtrauen der Föderalisten.

Auf der befürwortenden Seite wird namentlich mit der Verwirklichung der Idee der Volksherrschaft gefochten. Man beruft sich dabei auf die Erfahrungen in den Kantonen. Es sind vor allem die Demokraten, welche die Volkssouveränität etablieren wollen, da und dort unterstützt von einigen Radikalen. Für einige Freunde der Initiative geht es auch darum, die teilweise Aufhebung kantonaler Souveränität wettzumachen. Und schließlich soll die Initiative dazu dienen, politische Unzu-

[50] Das genaue Resultat: 255606 Ja / 260859 Nein und 9 annehmende / 13 verwerfende Stände, vgl. *Abstimmungen*, S. 140.

[50a] Curti, *Schweiz*, S. 619.

[51] Dubs, Jakob, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1. Teil, Zürich 1878, S. 51.

friedenheit in die richtigen Kanäle zu lenken. Politische Unruhen werden also von Befürwortern und Gegnern ins Feld geführt. Diese glauben, sie mit der Initiative zu vermeiden, jene meinen, Unruhen würden mit der Initiative erst ausgelöst.

22 *Die Petition des Schweizerischen Volksvereins von 1879 und die Volksinitiative für ein Banknotenmonopol von 1880*

Einige Jahre nach der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 wird die Frage der Partialrevisionsinitiative erneut aufgegriffen; jetzt aber eher indirekt: zum erstenmal spürt nämlich eine politische Bewegung empfindlich die Absenz der Initiative, welche sie zur Artikulation ihrer Ziele gebrauchen möchte. Nicht zuletzt deshalb, weil sie ein Mittel für die Durchsetzbarkeit ihrer Forderungen vermißt, wird diese Bewegung zum Anwalt der Initiative auf Bundesebene.

Die Frage entzündet sich am Problem des Banknotenmonopols. In den Kreisen der Linken zunächst wird gegen die Gewinne der Privatbanken im Zusammenhang mit der Ausgabe von Banknoten ins Feld gezogen. Die Forderung lautet, der Bund allein solle für die Ausgabe von Banknoten zuständig sein; er sei auch, viel eher als private Institute, in der Lage, Garantien für die Wiedereinlösung der Noten zu bieten.

Nationalrat Wilhelm Joos[52], der Wortführer der Monopolbewegung, reicht in der Junisession 1879 eine Motion ein, welche das Bundesmonopol für die Ausgabe von Banknoten fordert[53]. Als die Motion diskussionslos und mit sechs gegen alle Stimmen vom Rat verworfen wird[54], betritt Joos nun einen in der damaligen Situation sehr ungewöhnlichen Weg, um trotzdem mit seinem Anliegen zu einem Ziel zu gelangen.

Kurzerhand läßt er überall Zettel unterzeichnen, auf welchen unter dem Titel «Volks-Initiative» der Text der abgelehnten Motion, mit einer nebensächlichen Änderung, übernommen ist. Von einigen Zeitungen und Persönlichkeiten wird das Unternehmen öffentlich begrüßt und unterstützt (so von der neugegründeten «Zürcher Post» Rüeggs und Curtis, vom «Luzerner Tagblatt», von Nationalrat Stößel, Kantonalbankpräsident Boßhart und Bankrat Ringger aus Zürich, von Advokat Scherrer-Füllemann, dem späteren demokratischen Nationalrat aus St. Gallen, Hans von Matt, dem späteren katholisch-konservativen Nationalrat, aus Stans, und Ständerat Gustav Muheim von Altdorf sowie anderen). Von Gegnern wird der im ganzen Land herumziehende, Unterschriften sammelnde Joos als «Wanderapostel» verspottet und belächelt[55]. Doch die Sammlung geht nur mühsam voran, und offenbar kommen Zweifel auf, ob die Zahl von 50000 Unterschrif-

[52] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 497f.

[53] Schollenberger, J., *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart*, Berlin 1910, S. 204.

[54] Curti, *Schweiz*, S. 634.

[55] Ebd.

ten überhaupt erreicht werden wird. Joos entschließt sich deshalb, sein Vorhaben auf noch anderem Weg zu verwirklichen[56].

Am 28. September 1879 beschließt die Abgeordnetenversammlung des (freisinnigen) Schweizerischen Volksvereins auf Antrag von Theodor Curti, die Bundesversammlung durch eine Petition zu ersuchen, die Fragen des Banknotenmonopols und der Volksinitiative gesondert zur Abstimmung zu bringen.

Wenden wir uns zunächst diesem Vorstoß zu und kommen wir später auf die Initiative von Wilhelm Joos und seinen Gesinnungsgenossen zurück.

Die am 1. Oktober 1879 an den Nationalratspräsidenten adressierte Petition weist zwei Teile auf, einmal die erwähnte Aufforderung nach Durchführung einer Volksabstimmung über die beiden Fragen, sodann den Wunsch nach Vereinheitlichung des Obligationenrechts.

Der Volksverein, eine freisinnige Organisation, mit dem Ziel gegründet, die Totalrevision nach deren Scheitern im Jahre 1872 trotzdem zu verwirklichen, vereinigt Zürcher Liberale und Demokraten, bernische Zentralisten und föderalistische Waadtländer[57]. Auch der Grütliverein ist anfänglich, bis 1878, mit dem Volksverein verbunden. 1879 scheint aber die Bedeutung des Vereins als Träger freisinniger Politik bereits im Schwinden begriffen – nach der erfolgreichen Bundesverfassungsrevision bleibt ihm lediglich noch die Aufgabe, «gelegentlich sich der Fortentwicklung des neuen Bundes» zu widmen[58]. Die Petition selbst stiftet Verwirrung[59]: Was ist mit dem Ersuchen nach Änderung der beiden Artikel gemeint? Auch der Bundesrat weiß hier in seinem Bericht an die eidgenössischen Räte keine Antwort. Es gebe, erläutert er, zwei Möglichkeiten für das Volk, sich über die Frage einer Verfassungsrevision zu äußern: bei Verschiedenheit von Ratsbeschlüssen und wenn 50000 Stimmbürger eine Verfassungsrevision (Totalrevision) verlangten. Hier aber liege keiner der beiden Fälle vor. Aus dem Begehren werde man nicht recht klug, und schließlich sei noch «nicht genügend Erfahrung mit einer fünf Jahre alten Verfassung» gemacht worden[60].

Aber bei näherem Hinsehen ist die Absicht der Bittsteller genau erkennbar. Die freisinnigen Revisionsfreunde weisen in ihrer Petition auf Voten hin, die an jener Abgeordnetenversammlung in Langenthal gefallen sind. Der Bundesrat zitiert gar

[56] Aus den Quellen geht nicht eindeutig hervor, daß Joos auch hinter der Petition des Volksvereins steht, doch kann dies angesichts seines guten Einvernehmens mit Curti geschlossen werden; dieser Zusammenhang wird indirekt auch bestätigt in der Darstellung der Banknotenfrage durch Winiger, J., *Bundesrat Dr. Zemp*, Luzern 1910, S. 152.

[57] Gruner, Erich, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969, S. 80f. (in der Folge zit. als Gruner, *Parteien*).

[58] Schollenberger, a. a. O., S. 303.

[59] Deren erster Teil lautet:
«Der schweizerische Volksverein ersucht die Bundesversammlung, unverzüglich von sich aus die Art. 39 und 120 der Bundesverfassung, und zwar gesondert, zur Revisionsabstimmung zu bringen.» *BBl 1879* III, S. 1061.

[60] Ebd., S. 1069.

in seinem Bericht an die Räte einen besonders bezeichnenden Satz aus einem solchen Votum:

«Die Verfassung soll man jederzeit revidieren, wenn irgendeine Bestimmung dem Volke nicht mehr gefällt. So muß auch der Übelstand beseitigt werden, daß das Volk nicht ohne den Willen der Räthe einen Artikel abändern kann.»[61]

Da wird doch deutlich, daß die Möglichkeit der Partialrevision der Verfassung, ausgelöst durch außerparlamentarischen Anstoß, gemeint ist. Jedenfalls richtet sich dieser Teil der Petition unter anderem gegen den damaligen Rechtszustand in Sachen Volksinitiative, welcher durch die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung[62] gekennzeichnet ist und sich insofern für einzelne materielle Innovationsbestrebungen aus der Öffentlichkeit als denkbar ungeeignet erweist. Mancher Sympathisant des Gedankens eines Banknotenmonopols wird wohl deshalb Nationalrat Joos die Unterschrift für dessen Initiative verweigert haben, weil das Prozedere, nur gerade den Artikel 39 mittels einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung zu revidieren, die ja bei positivem Verlauf die Neuwahl der eidgenössischen Räte miteinschließt, wirklich allzu umständlich erscheint. Doch gerade aufgrund der nun erstmals auftauchenden Problematik einer von einer Volksgruppe gewünschten Einzelrevision und der in diesen Belangen sehr engen Verfassungsbestimmungen, die zudem von Bundesrat und Bundesversammlung restriktiv ausgelegt werden, werden Joos und der Volksverein dazu gebracht, nebst ihrem vorrangigen Anliegen auch eine Verbesserung der Revisionsmöglichkeiten der Bundesverfassung anzustreben.

Indessen kann Nationalrat Joos sein Volksbegehren am 3. August 1880, mit 52588 gültigen Unterschriften versehen, auf der Bundeskanzlei einreichen.

Damit beginnt die eigentliche Geschichte der eidgenössischen Volksinitiativen. Ist es doch das erste Mal, daß ein Revisionsvorstoß aus dem Volk durch Hinterlegung eines gültigen Initiativbegehrens zu einer Abstimmung führt.

Joos' Initiative lautet wie folgt:

«Volks-Initiative.
Die unterzeichneten Schweizerbürger, gestützt auf Artikel 120 der Bundesverfassung, geben anmit ihren Willen kund, es habe eine Revision des Artikels 39 der Bundesverfassung

[61] Ebd.

[62] Der diesbezügliche Artikel 120 der Bundesverfassung lautete:
«1 Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschließt und die andere nicht zustimmt oder wenn 50000 stimmberechtigte Schweizer Bürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.
2 Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.»
Vgl. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bundeskanzlei, Bern 1975, S. 47. Seit 1977 beträgt die erforderliche Zahl der Unterschriften 100000.

stattzufinden – und zwar sei diese Revision in dem Sinne zur Hand zu nehmen, daß verfügt werde:

1. Artikel 39 der Bundesverfassung ist aufgehoben.
2. An seine Stelle tritt folgender Artikel:
   ‹Nur dem Bunde steht das Recht zu, Banknoten beziehungsweise Kassenscheine auszugeben.
   Er darf keine Rechtsverbindlichkeiten für deren Annahme aussprechen. Der aus der Ausgabe von Banknoten beziehungsweise Kassenscheinen sich ergebende Gewinn wird, nach einem gesezlich zu bestimmenden Maßstabe, zwischen Bund und Kantone vertheilt.›
3. Dieser Revisionsartikel ist der Volksabstimmung zu unterbreiten.
4. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses letzteren Beschlusses beauftragt[63].»

Joos gibt dem Text bewußt und provokativ den Titel «Volks-Initiative», um damit, zusammen mit seinem Beharren auf der Revision eines einzigen Artikels, ein Exempel zu statuieren. Trotzdem bezieht sich der Initiativtext auf den Artikel 120 BV – die Bestimmung also, welche eigentlich nur eine Totalrevision der Verfassung oder zumindest das entsprechende Verfahren erlaubt.

Es kann als sicher gelten, daß die Initianten der Annahme sind, der Bundesrat und die Räte würden bei einer positiven Aufnahme ihrer Anregung den vorgeschlagenen Artikel (oder allenfalls «von sich aus», wie es in der Petition des Volksvereins heißt, einen ähnlichen Artikel) der Volksabstimmung unterbreiten und nicht etwa eine Gesamtrevision der Bundesverfassung einleiten. Artikel 120 BV legt zwar eine solche Annahme nicht unbedingt nahe. Immerhin hat das Bundesgesetz von 1867 über Begehren für die Revision der Bundesverfassung die Frage, ob die Volksinitiative nur für die Totalrevision oder auch für die Revision einzelner Artikel gelte, zumindest offengelassen[64]. In bezug auf unsere Fragestellung ist nun die Haltung des Bundesrates gegenüber diesem ersten Volksvorstoß aufschlußreich. Die Regierung geht vorab vom etwas einfachen Standpunkt aus, das durch die Initiative vorgeschlagene Verfahren sei «konstitutionell unstatthaft»[65]. Zudem ist der Bundesrat materiell mit den Initianten nicht einverstanden, was uns hier aber nicht weiter interessiert. Den Räten empfiehlt er, die Volksinitiative als eine solche zur Totalrevision der Bundesverfassung zu betrachten. Diese «allgemeine Fragestellung» wäre am vernünftigsten –

«sie entspricht der Wahrheit, insofern sie das Volk darüber nicht im Zweifel läßt, daß das bejahende Votum viel Unbekanntes in sich birgt und daß daraus ebenso gut eine langandauernde, viele dringende Aufgaben störende, weitgreifende Bewegung, als ein gut verlaufender, rasch abschließender, eng umgrenzter Revisionsakt hervorgehen kann; sie stellt endlich eben deswegen die eventuellen Neuwahlen unter den richtigen Gesichtspunkt[66].»

[63] *BBl 1880* III, S. 595f.
[64] Muntwyler, Irene, *Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative*, Diss. iur. Zürich, Brugg 1939, S. 33.
[65] *BBl 1880* III, S. 599.
[66] *BBl 1880* III, S. 604.

So zieht der Bundesrat willkürlich die Totalrevisions-Variante vor, um zu verhindern, daß sich der Souverän andernfalls für ein Banknotenmonopol entscheidet. Offenbar sind aber auch im Bundesrat ob diesem Vorgehen Bedenken laut geworden, und der Chef des Departementes des Innern, Bundesrat Schenk, befragt einen Experten, Johann Conrad Kern, einen der Autoren der 48er-Verfassung, um seine Meinung in dieser Frage. Kern gelangt zur Auffassung, das Banknotenmonopolbegehren sei aus zwei Gründen mit den Prinzipien der Verfassung unvereinbar. Einmal habe niemand, außer dem Parlament, das Recht, eine Abstimmung über nur einen einzigen Artikel zu erzwingen, und zum andern würde der Entscheid in der Abstimmung ohne Mitwirkung des kantonalen Elementes gefällt, was ebenfalls unmöglich sei[67]. Kern empfiehlt dem Bundesrat aber auch, alles zu vermeiden, was den Anschein erwecke, als fürchte man sich vor einer Volksabstimmung. Partial- und Totalrevision seien völlig relativierbare Begriffe, denn die Abschaffung des Ständerates beispielsweise wäre auch eine sogenannte Partialrevision, käme aber tatsächlich einer «wahren Totalrevision» gleich, würde sie doch die Grundlage des Staates zunichte machen. Nach einem Hinweis auf Blumer[68], auf den man sich nicht stützen könne (Blumer vertritt, u. a. in seinem Handbuch, die Auffassung, Artikel 120 BV ermöglichte auch die Partialrevision), kommt Kern zum Schluß, es sei dem Volk die Frage vorzulegen, ob eine Revision der Bundesverfassung stattfinden solle oder nicht. Verführe man nicht nach diesem einzig akzeptablen Weg, so würde man einen verhängnisvollen Präzedenzfall schaffen.

Ist es nicht bemerkenswert, daß bereits damals Fragen gestellt und zu beantworten versucht werden, die fast hundert Jahre später noch immer die Praxis des Initiativrechts begleiten? Schon bevor also die Partialrevisionsinitiative rechtlich im Bund verankert ist, diskutiert man über die materiellen Schranken möglicher Revisionsforderungen und wähnt man – wie Kern dies zwischen den Zeilen tut – angesichts der Initiative die «Grundlagen des Staates» in Gefahr.

Im Kampf um dieses Volksbegehren steht nun die Frage der Volksinitiative mindestens so im Vordergrund wie die Monopolfrage an sich. Diese tritt sogar zusehends in den Hintergrund. Als der Bundesrat seine Stellung zur Initiative mit der erwähnten Botschaft veröffentlicht, erregt dies allgemeines Aufsehen bei den Parteien. Es entwickelt sich eine regelrechte Diskussion pro und contra Volksinitiative. Im Volksverein kommt es darob zu einer eigentlichen Führungskrise, welche die Demission des leitenden Ausschusses zur Folge hat. Im katholisch-konservativen Lager führt nicht zuletzt die taktisch ungeschickte «Zerfahrenheit» gegenüber dieser Abstimmungsvorlage zur Bildung der «Konservativen Union»[69]. Als Stimmungsbild der Situation mag ein Ausschnitt aus einer drei Tage vor der Abstim-

[67] Antwortschreiben Kern vgl. *BBl 1880* III, S. 668; über Kern vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 704f.

[68] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 348f., bzw. Blumer, J.J., *Handbuch des schweizerischen Bundesrechts*, Bern 1864.

[69] Vgl. Winiger, a.a.O., S. 153 und 160.

mung im Luzerner «Vaterland» veröffentlichten Erklärung der Nationalräte Keel, Müller und Good, alle der katholisch-konservativen Fraktion angehörend, dienen:

«Wir sind gegen die Einführung der ‹Volks-Initiative› in dem schweizerischen Bundesstaat, weil dieselbe in ihren Konsequenzen zur Auflösung des Bundesstaates und zu dessen Umwandlung in den Einheitsstaat führen müßte, wir aber die Sicherheit für den Bestand der Eidgenossenschaft und die Garantie für die individuelle Freiheit des Schweizerbürgers nur in der föderativen Grundlage unseres Vaterlandes sehen[70].»

Die Initianten selbst gelangen mit einem Aufruf an die Bundesversammlung, ihr Begehren als solches zur Abstimmung zu bringen und nicht erst die Totalrevisionsfrage zu stellen[71]. Doch das Parlament schließt sich mit großer Mehrheit der Auffassung des Bundesrates an. Der Zürcher Demokrat Salomon Vögelin[72] interpretiert den Entscheid seiner Ratskollegen, anläßlich einer Abstimmungsveranstaltung auf dem Zürcher Kasernenplatz, so:

«Hier sitzt die Angst: mit dem Initiativrecht wird die soziale Frage ihren Einzug in die Ratsäle halten[73].»

Das Stimmvolk lehnt am 31. Oktober 1880 die Frage, ob es eine Revision der Verfassung wünsche, mit aller Deutlichkeit ab. Doch mit diesem Entscheid ist keines der beiden Probleme gelöst. Was das Banknotenmonopol angeht, so gelangt der Bundesrat zehn Jahre später zur Einsicht, ein solches sei nun doch notwendig geworden. Aufgrund einer entsprechenden Motion wird die Revision des Artikels 39 BV eingeleitet. Am 18. Oktober 1891 entscheiden sich auch Volk und Stände für ein dem Bund vorbehaltenes Recht auf Ausgabe von Banknoten[74]. Und auch die andere Frage, jene der Volksinitiative, ist, wie noch zu zeigen sein wird, bis 1891 positiv entschieden.

23 *Die Petitionen der kantonalen Grütlivereine*

Bereits gegen Ende der achtziger Jahre nehmen die Kantonalsektionen des schweizerischen Grütlivereins die Forderung nach der Volksinitiative wieder auf. Sie haben schon die diesbezüglichen früheren Bemühungen des Schweizerischen Volksvereins unterstützt.

Gerade für den Grütliverein ist es bezeichnend, daß er sich das Anliegen, die Initiative auf Bundesebene zu verwirklichen, zu eigen macht. Stellt er sich doch auf den «Boden der sozialen Demokratie, die nur Volks-, nicht aber Klassenparteien gestattet» und will er doch «die soziale Frage im nationalen Rahmen und ausschließlich auf dem Wege der Evolution» verwirklichen[75]. Dieses evolutionäre

[70] *Vaterland* Nr. 252 vom 28. Oktober 1880.
[71] Curti, *Schweiz*, S. 635.
[72] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 120f.
[73] Curti, *Schweiz*, S. 635.
[74] Kummer, J. J., *Bundesrat Schenk. Sein Leben und Wirken*, Bern 1908, S. 471ff.
[75] Gruner, *Parteien*, S. 129.

Moment muß die Grütlianer für die Initiative eingenommen haben, denn ein demokratisch legitimiertes Instrument der Veränderung, ein Instrument, mit welchem das Volk selber jene soziale Demokratie erringen würde, scheint für die evolutionäre Ideologie der Grütlianer wie geschaffen.

Nehmen wir als Beispiel der gegen Ende des Jahres 1888 eingereichten Petitionen jene des Kantonalvorstandes der bernischen Grütlivereine, die unter dem Titel «Erweiterung der eidgenössischen Volksrechte» gestellt wird[76]. In einem ersten Punkt fordert sie:

«Art. 120 der Bundesverfassung möge in der Weise revidiert werden, daß 50000 Schweizerbürgern das Recht unzweideutig eingeräumt wird, nicht nur eine totale, sondern auch eine partielle Verfassungsrevision anbegehren zu können[77].»

Die Verfasser erläutern ihre Petition damit, die Entwicklung des «sozialpolitischen Lebens» hätte die Notwendigkeit, einzelne Artikel der Verfassung revidieren zu können, deutlich gemacht. Das Volksbegehren über die Einführung des Banknotenmonopols von 1889 sei entgegen der Absicht der Initianten einfach als Initiative zur Totalrevision behandelt worden. Das sei eine «Anomalie in unserem Verfassungsleben». Die Petition gibt zudem dem Wunsch nach Ersetzung des fakultativen durch das obligatorische Referendum und nach Einführung der Gesetzesinitiative Ausdruck. Dafür spräche die immer stärker zunehmende Bundesgewalt, und es könne «der Schweizer kaum wollen, daß man im neuen Bunde weniger frei sei als in den alten Kantonen».

Die Gesetzesinitiative wird als Vervollständigung des Referendums empfunden. Zu diesem Thema, empfehlen die Grütlianer, müsse man den verstorbenen Bundesrat Scherrer konsultieren, der gesagt habe, die Gesetzesinitiative sei der intensivste Ausdruck des demokratischen Gedankens der direkten Volksgesetzgebung – damit könne man die Gesetzgebung «purefizieren», und letztlich sei die Gesetzesinitiative die Krönung des Referendums. Dieselbe Petition fordert schließlich noch die Volkswahl des Bundesrates.

Die Grütlianer streben somit nicht weniger denn vier konkrete Erweiterungen der Volksrechte an. Fast sieht es so aus, als wären sie nach dem Prinzip «Alles oder nichts» vorgegangen. Bemerkenswert ist auch, daß sie vor allem die Notwendigkeit der Gesetzesinitiative darzulegen bemüht sind. Sie kann als Hauptziel der Petition gelten. Das bestehende Gesetzesreferendum mag vielen als halbe Sache erscheinen, deren andere Hälfte in der gescheiterten Revision von 1872 verlorengegangen ist.

Doch auch diese Petition stößt bei Bundesrat und Bundesversammlung nicht auf Gegenliebe. Der Bundesrat weist in seinem Bericht auf die noch ausstehende Antwort zur (nachfolgend dargestellten) Motion Zemp, Keel, Pedrazzini. Das Abwarten der Regierung erfolgt nicht ohne Grund – wird sie doch bald, im Zusammenhang mit der erwähnten Motion, ihre Haltung zur Frage der Initiative grundsätzlich ändern.

[76] Bundesarchiv, Gesetze I/1848–1947/21, Aktenstück Nr. 4.
[77] Ebd.

Die Motion der konservativen Führer Josef Zemp, Johann Joseph Keel und Martino Pedrazzini[78] wäre eigentlich, chronologisch gesehen, früher zu erwähnen. Doch sie trägt, was unsere Fragestellung anbelangt, erst Früchte, sichtbaren Erfolg mit der ihr entsprechenden Antwort des Bundesrates aus dem Jahre 1890, die dann geradewegs zur Volks- und Ständeabstimmung über die Einführung der Initiative auf Bundesebene führt.

Diese Motion bildet zweifellos den ausschlaggebendsten Faktor für den Durchbruch der eidgenössischen Initiative. Sie bewirkt nämlich die zweite breitangelegte Debatte über diese Frage in der Bundesversammlung. Der Bundesrat ändert im Hinblick auf die Initiative seine Meinung grundlegend während der Zeitspanne, da die Motion hängig ist.

Die am 24. Juni 1884 erheblich erklärte Motion hat folgenden Wortlaut:

«Die Bundesversammlung wolle in Anwendung der Art. 118 und 119 der Bundesverfassung eine Revision derselben in folgenden Richtungen beschließen:

1. Der Art. 73, handelnd über die Wahlen für den Nationalrat, ist zum Zwecke einer gerechten Einteilung der Wahlkreise dahin zu ergänzen, daß in denselben ein bis höchstens drei Vertreter zu wählen sind; eventuell, daß die Wahlen, soweit möglich, nach dem Grundsatze der proportionalen Vertretung stattfinden.

2. Der Art. 27, der Schulartikel, ist im Sinne der Garantie der Unterrichtsfreiheit zu erweitern.

3. Der Art. 31, die Handels- und Gewerbefreiheit betreffend, ist dahin zu beschränken, daß das Wirtschaftsgewerbe und der Kleinverkauf geistiger Getränke nicht unter diesen Artikel fallen und deren gesetzliche Regulierung den Kantonen anheimgestellt bleibe.

4. In Art. 32, das Ohmgeld der Kantone betreffend, sind zu streichen: Die Bestimmung im letzten Absatze, nach welcher alle Eingangsgebühren nach Ablauf des Jahres 1890 aufgehoben werden; ferner die Bestimmung der litt. d, wonach das Ohmgeld von Getränken schweizerischen Ursprungs in denjenigen Kantonen, wo solches schon besteht, nicht erhöht, und in denjenigen, welche bis 1874 kein solches bezogen haben, nicht eingeführt werden dürfe.

5. Die Rechte des Volkes bezüglich seiner Mitwirkung in Fragen der Bundesverfassung, der Bundesgesetzgebung und der von den Bundesbehörden zu erlassenden Beschlüsse sind auszudehnen und zu diesem Zwecke die Bestimmungen der Art. 89 und 120 abzuändern und zu ergänzen[79].»

Die Erweiterung der Volksrechte bildet also nur einen Teil eines ganzen Revisionsprogramms. Wir beschränken uns denn auch im weiteren auf diesen Punkt 5. der Motion und dessen Folgen[80].

Erinnern wir uns des Aufrufs (vgl. Kap. 22), der im konservativen «Vaterland» auch von Keel, einem der Motionäre, unterschrieben worden ist, so erstaunt es,

[78] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, (Zemp) S. 290f., (Keel) S. 568f., (Pedrazzini) S. 750.

[79] Winiger, a.a.O., S. 193.

[80] Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß die Punkte 1. und 4. später Gegenstände von Volksinitiativen darstellen, vgl. Kap. 404, 409, 410 und indirekt 403.

daß lediglich vier Jahre später aus denselben politischen Kreisen ein ganzes Forderungspaket in Richtung der Ausdehnung direkt-demokratischer Rechte präsentiert wird. Und haben sich nicht die Konservativen während der Revisionsberatungen der siebziger Jahre vehement und erfolgreich gegen die Volksrechte zur Wehr gesetzt? Josef Zemp geht in seiner am 19. Juni 1884 vor dem Nationalrat gehaltenen Rede zur Begründung des Vorstoßes auf dieses vordergründige Rätsel ein:

«Der Sprechende kann diese Ausführungen über die Volksrechte nicht schließen, ohne eine Entschuldigung anzubringen. Wir haben nämlich in den Jahren 1872 und 1874 nichts unterlassen, was der Einführung der Volksrechte in die Verfassung entgegengesetzt werden konnte. Wir erwarteten davon nichts für die Wohlfahrt des Volkes, besorgten aber manche Gefahr für das öffentliche Leben. Dies namentlich aus dem Grunde, weil es nicht beliebt hat, neben dem Volksreferendum das Ständevotum gut zu heißen. Heute nun treten wir als diejenigen auf, welche nicht nur die Beibehaltung der Volksrechte, sondern eine Ausdehnung derselben beantragen. Man darf billig fragen, woher diese Wandlung komme. Ich will die Rechtfertigung versuchen, indem ich Ihnen frei und frank erkläre, daß das Referendum ganz vorzüglich funktioniert hat. Die Fortschritte, welche die dem Volke näherstehenden oppositionellen Parteien in der letzten Zeit gemacht haben, verdanken sie dem Referendum. Dabei haben wir die beruhigende Überzeugung gewonnen, daß das Schweizervolk im großen Durchschnitt viel konservativer gesinnt ist, als wir je vermutet haben und konservativer als seine Vertreter, die hier sitzen. ... Indessen wollen wir bekennen, daß wir mit Spekulationen über Theorien uns lieber nicht mehr als nötig befassen, denn wir sind durch die Schule, welche wir passieren mußten, Realpolitiker geworden. Die Appellation an das Volk hat unsere Sache gefördert, und sollten wir wieder in schwierige Lagen versetzt werden, so appellieren wir wieder an das Volk[81].»

Die entwaffnende Offenheit Zemps macht deutlich, wie sich die Katholisch-Konservativen zur Entwicklung der direkten Demokratie verhalten. In den katholischen Kantonen befürworten sie mehrheitlich die Volksrechte; das Veto existiert in Luzern seit 1841, im Wallis seit 1839 bzw. 1844, die Volksinitiative kennen die Kantone Obwalden seit 1867, Nidwalden seit 1877, und der Kanton Schwyz weist Referendum und Initiative seit 1877 auf[82]. Im Kanton St. Gallen, ein weiteres Beispiel, sind die Konservativen die eigentlichen Promotoren der Volksrechte. Eine konservative Gruppe um den «Rorschacher Boten» fordert obligatorisches Referendum, Gesetzesinitiative, Abberufungsrecht, Volkswahl der Regierung und der Ständeräte und anderes mehr. Die liberalen Gegner argwöhnen:

«Referendum und Initiative und übrige Rorschacher Apparate (seien) nur schwachbesaitete Instrumente klerikaler Agitatoren, bei welchen der Fanatismus im Verein mit ehrgeizigem Demagogismus seine wilden Tänze spielen würde[83].»

[81] Winiger, a.a.O., S. 207f.

[82] Keller, Albert, *Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1889, S. 42ff.

[83] Duft, Johann, *Die politischen Volksrechte in der st.gallischen Demokratie*, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1910, S. 125.

Aber im Bund scheuen die Konservativen zunächst aus föderalistischen Gründen vor dem Ausbau der Volksrechte zurück. Sie hegen wohl die Befürchtung, das «fortschrittliche» Volk würde sich an der Urne unaufhaltsam in Richtung des verpönten Einheitsstaates aussprechen. Doch bald machen die Erfahrungen mit den eidgenössischen Volksabstimmungen diese Bedenken gegenstandslos. Von zehn durch das fakultative Referendum angefochtenen Vorlagen bis Ende 1882 werden nur gerade drei vom Volk angenommen. Dabei zeichnet immer die konservativ-föderalistische Rechte als Urheber der Referendumsabstimmung; im spektakulärsten Fall gar, demjenigen des Volksverdikts über Bundesrat Schenks «Schulvogt»-Vorlage am 26. November 1882, ist die katholisch-konservative Partei tonangebende Kraft im Referendumskomitee[84]. Dadurch läßt sich sehen, daß die Konservativen in jenen Jahren im Begriffe sind, den gruppenpolitischen, gruppenkonstituierenden Effekt der Volksrechte zu erkennen und diese als entsprechende Instrumente einzusetzen. Nicht nur empfinden die katholischen Konservativen zu ihrer Genugtuung das politische Verhalten des Stimmvolkes als konservativ, sie erkennen auch, wie gewinnbringend im Machtkampf die durch die Opposition geführte Waffe des Referendums eingesetzt werden kann. Aus dieser Erfahrung heraus kann im Verständnis der Konservativen logisch geschlossen werden, daß eine Ausweitung des Arsenals direktdemokratischer Waffen automatisch einen Zuwachs an politischer Schlagkraft und damit generell ein Mehr an politischer Relevanz mit sich bringen muß. Sie befürworten die direkte Demokratie im Bund nicht mehr auf dem Hintergrund der Grundsatzforderung nach einem möglichst umfassenden Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht des Volkes. Vielmehr ist es die Erkenntnis und zugleich die Spekulation auf die durch Referendum und Initiative angeblich hervortretende konservative Haltung der Stimmbürger, die so als Verfechter eigener politischer Prinzipien gewonnen werden sollen.

Die konservative Motion erregt schon vor ihrer Beratung in der Bundesversammlung einiges Aufsehen in der interessierten Öffentlichkeit. Die «Neue Zürcher Zeitung» weiß zu berichten, daß die Welschen entschieden gegen diese Bundesrevision eingestellt sind, während das Zentrum in abwartender Haltung bleibt und man sich in Kreisen der Linken über die Frage des obligatorischen Referendums uneinig ist. Auch gebe es Rechte, so die NZZ weiter, die von der Initiative nichts wissen möchten, ja Segesser habe sich letzthin im Nationalrat vernehmen lassen, «die Initiative sei ein Nichts»[85]. Im Bundesrat werde die Revisionsfrage bedauert, da man sich im klaren sei, «wie viel Zeit und Kraft der Bundesverwaltung bei dergleichen Bewegungen entzogen werden», und man spüre dort nicht «die mindeste Lust» dazu, vor allem was das obligatorische Referendum betreffe. Die Demokraten schließlich hätten ganz einfach Angst, als Gegner der Volksrechte aufzutreten, deshalb könnten sie die Motion der Ultramontanen, die es «in der Buhlerei um die Volksgunst mit ihnen aufgenommen» hätten, nicht ablehnen[86].

[84] Neidhart, *Plebiszit*, S. 65ff.
[85] *NZZ* Nr. 165 vom 13. Juni 1884.
[86] Ebd.

Die Gegner der Konservativen im Parlament sind sich wohl über eines der gewichtigsten Momente in der Beurteilung dieser Motion einig; es wird von Zemp während der Debatte angedeutet mit den Worten:

«Wir sind nicht hergekommen zu einem Kampfe à tout prix; hätten wir das gewollt, so würden wir einen andern Weg betreten haben, der rascher zum Ziele geführt hätte[87].»

Das Gespenst einer konservativen Totalrevisionsinitiative im Wahljahr 1884 erleichtert sicher manchem Parlamentarier den Entscheid, die Motion zu überweisen.

Aus der entsprechenden Debatte gehen einige weitere frühe Beurteilungen und Charakterisierungen der Volksinitiative hervor. Es ist übrigens bezeichnend, daß der fünfte Revisionspunkt, welcher die Volksrechte betrifft, bald zum Hauptgegenstand der Beratungen wird. Der Genfer Radikale Carteret zeigt sich auch diesmal (vgl. Kap. 21) in seiner blumigen Sprache als energischer Gegner der Initiative und des Referendums:

«Das obligatorische Referendum ist nichts Anderes denn eine Fratze des Volkswillens, die Initiative der Dynamit der Gesetzgebung (große Heiterkeit!) und Beides zusammen ist demokratisches Blech, demokratische Spenglerei (vermehrte Heiterkeit!)[88].»

Carteret befürchtet durch die Vermehrung der Volksrechte eine Herabwürdigung von Rolle und Funktion des Parlaments. Der These Zemps, das Volk sei konservativer als seine Repräsentanten, stimmt Carteret zwar zu, kommt aber zum gegenteiligen Schluß: genau dieser Umstand spreche nicht für die Volksrechte – es gälte, der Reaktion zu begegnen. Brunner hinwiederum findet, das «Volksdynamit» sei geradezu notwendig, um aus der «Obstruktion» herauszukommen, und Vögelin will das Referendum nur dann, wenn auch die Initiative verankert wird.

Im Bundesrat ist man hinsichtlich der Motion geteilter Meinung. Die Mehrheit folgt Welti, der sie annehmen will, um den Katholiken nicht Wahlmunition zu liefern. Der Föderalist Ruchonnet aber lehnt sie ab, wegen des ersten und des fünften Teils. Die Initiative, meint er, «müsse jeden überzeugungstreuen Föderalisten zittern machen»[89].

Nach der Überweisung des Vorstoßes geschieht im Bereich der Volksrechte lange gar nichts. Erst sechs Jahre danach äußert sich der Bundesrat zur Volksinitiative. Diese Zeitspanne mag in ihm den Gedanken für die Institution des Volksbegehrens gereift haben. Es ist allerdings unerfindlich, welche Gründe es waren, die den Bundesrat zur Bejahung der Initiative brachten. Personelle können es nicht gewesen sein, denn zwischen 1884 und 1890 blieb der Bundesrat in seiner Zusammensetzung unverändert[90]. Die Vermutung liegt nahe, daß es der Siegeszug der Ini-

[87] Winiger, a.a.O., S. 196.
[88] *Das Vaterland* Nr. 144 vom 22. Juni 1884.
[89] Curti, *Volksrechte*, S. 106.
[90] *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, Bern 1975, S. 552.

tiative in den Kantonen war, welcher die Regierung umstimmte, aber auch die vorhin besprochenen Petitionen der Grütlivereine[91].

Jedenfalls spricht sich nun die Botschaft des Bundesrates (vom 13.6.1890) über den fünften Teil der Motion Zemp, Keel, Pedrazzini für die Einführung der Partialrevisionsinitiative im Bund aus. Der von Bundesrat Schenk redigierte Text[92] erinnert unter eins daran, daß es sich 1880 die Banknotenartikel-Befürworter hätten gefallen lassen müssen, daß «man» dem Stimmvolk in bezug auf ihre Initiative die allgemeine Frage der Verfassungsrevision vorgelegt habe. Der jetzige Artikel 120 BV sei tatsächlich zur «Ermittlung des wahren Volkswillens» ungeeignet. Am wichtigsten ist dem Bundesrat die Beantwortung der Frage, ob mit ein und demselben Begehren verschiedene Materien sollen geändert werden können. Er spricht sich für das Prinzip der Einheit der Materie aus. Sodann geht es um die Festsetzung der für eine gültige Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl. Die Regierung entscheidet sich für 50000 Unterschriften und wählt damit, gemessen an kantonalen Verhältnissen, ein bescheidenes Quorum, das lediglich 7,65% der stimmberechtigten Schweizerbürger entspricht[93].

Schließlich unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten folgenden Artikelentwurf:

«Auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) kann auch die Aufhebung oder Abänderung einzelner bestimmter Artikel der Bundesverfassung, sowie die Aufstellung neuer Verfassungsbestimmungen verlangt werden. Wenn auf diesem Wege mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Annahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.

Sobald fünfzigtausend stimmfähige Schweizerbürger ein solches Begehren stellen, so ist dem Volke die Frage, ob die von demselben angeregte Partialrevision stattfinden soll, zur Abstimmung vorzulegen und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, diese Revision von der Bundesversammlung an die Hand zu nehmen. Über das Verfahren bei diesen Volksbegehren und Abstimmungen wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen[94].»

Zu diesem Artikelentwurf ist zweierlei zu bemerken.

Erstens schlägt die Regierung ein Prozedere vor, das sich von der bis anhin bekannten Totalrevisionsinitiative nur durch den Wegfall einer Neuwahl der Räte unterscheidet[95]. Es ist relativ kompliziert, denn möglicherweise sieht der Bundesrat vor, den durch die Räte ausgearbeiteten Artikel, welcher von einer Initiative ange-

[91] Betrachtet man beispielsweise die kantonale Initiativpraxis in Zürich während dieses Zeitraumes, so kann das Volksbegehren nicht als gefährlich gelten, werden doch alle drei zur Abstimmung gelangenden Initiativen vom Volk verworfen; vgl. Stüssi, Heinrich, *Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen*, Zürich 1893, S.180ff.

[92] Kummer, a.a.O., S.475, die Botschaft findet sich in *BBl 1890* III, S.455ff.

[93] *BBl 1890* III, S.465.

[94] Ebd., S.472.

[95] Vgl. dazu auch Büeler, Heinrich, *Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts*, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1925, S.41.

regt worden ist, nochmals der Abstimmung zu unterbreiten. Zweitens handelt es sich um die Ausgestaltung der Initiative in der Form der «allgemeinen Anregung», ähnlich wie wir sie heute noch in Artikel 121 Absatz 5 BV kennen. Es geht dem Bundesrat darum, wie er erläuternd ausführt, daß durch ein Volksbegehren nur das «ob», nicht aber auch das «was» und das «wie» durch Initianten und Stimmvolk entschieden werden können[96]. Es sei bereits an dieser Stelle darauf verwiesen, daß wir den Unterschied zwischen der Initiative als «allgemeiner Anregung» und jener des «ausgearbeiteten» oder «formulierten Entwurfs» als zentral empfinden. Die Wurzel der Initiative, ihre auf den repräsentativen Staat bezogene systemsprengende Funktion besteht in der parlamentarischen Unantastbarkeit einer verfassungsrechtlichen Problemlösungsvariante. Mit der «allgemeinen Anregung» indessen ist dem Parlament die Möglichkeit gegeben, auf die schließliche verfassungsmäßige Kodifizierung einer Initiativforderung wesentlichen Einfluß zu nehmen. Der Forderung der Initianten kann gleich auch ihre allfällige politische Brisanz empfindlich gestört oder doch relativiert werden, ohne daß die Urheber des Begehrens eine rechtliche Handhabe zur Beeinflussung der Ausgestaltung ihrer Anregung hätten.

Der «ausgearbeitete Entwurf» stellt demgegenüber ein ungleich schärferes Instrument dar, welches insofern mit der «Anregung» kaum zu vergleichen ist, als es bewußt auf die Konsultation des Parlaments verzichtet. Hier ist die legislative Funktion der Bundesversammlung gewissermaßen außer Betrieb gesetzt. Die Bedeutung des Unterschieds der beiden Formen des Volksbegehrens zeigt sich aber nicht zuletzt auch in der Praxis; die Form der «allgemeinen Anregung» wird kaum benutzt[97].

25 *Letzte Beratungen in der Bundesversammlung und die Abstimmung vom 5. Juli 1891*

Es sei uns gestattet, die Szene der unmittelbaren Durchsetzung der eidgenössischen Volksinititative anhand von Berichten und Kommentaren, welche dazu in der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen, darzustellen. Grund für dieses Vorgehen ist die Quellenlage: die NZZ weist mit einigem Abstand die ausführlichste Berichterstattung über die uns interessierenden Ereignisse auf.

Während der Frühjahrssession 1889 stehen die vorhin behandelten Petitionen der Grütlivereine (Kap. 23) im Nationalrat zur Debatte. Das Zürcher Blatt meldet, der Genfer Radikale Georges Favon sei der Meinung, der Bundesrat solle diese Petitionen endlich prüfen, dann werde sich die «Agitation im Volke» legen. Der Freiburger Konservative Georges Python lasse deutlich erkennen, welchem Zweck die Volksrechte dienen würden:

[96] *BBl 1890* III, S. 466.

[97] Von 125 zwischen 1892 und 1976 eingereichten Initiativen sind 8 in der Form der «allgemeinen Anregung» gehalten; Statistik der eidg. Initiativen, verfaßt vom Rechtsdienst der Schweizerischen Bundeskanzlei, Bern 1976.

«... wir wollen zuerst die Initiative (...) und wenn wir erst die Initiative haben, wollen wir schon zeigen, was wir mit der Initiative weiter zu erlangen wünschen[98].»

Als der Bundesrat erklärt, er werde erst in der Frühlingssession des nächsten Jahres, also 1890, zu den Inhalten der Petitionen Stellung beziehen, nimmt die NZZ erstmals in einem redaktionellen Kommentar zur Frage der Initiative Stellung. Bei den entsprechenden Bestrebungen zu deren Einführung handle es sich um Begehren nach einer «durchgreifenden Änderung in der politischen Organisation der Eidgenossenschaft», welcher man mit einigem Mißtrauen entgegenzusehen habe. Die Arbeiterbewegung sei offenbar am Unterschriftensammeln, damit das Ganze noch schneller ins Rollen komme. Die «Arbeiterstimme» ertöne dazu:

«Wohlan, organisieren wir den Freischarenzug! Laßt uns frisch und frank die Fahne der Bundesrevision aufpflanzen und wie die Maulwürfe unablässig für deren Erfolg schaffen.»

Der «Grütlianer», ganz einverstanden, habe erwidert:

«Ein Freischarenzug zum Schutze der republikanischen Freiheit und für die demokratischen Rechte – vorwärts![99]»

In einem Leitartikel am 17. August 1890 kommt die Sache mit der «Bundesrevision» wieder zur Sprache, denn es steht nun fest, daß diese sowie das Banknotenmonopol des Bundes die Traktanden einer kommenden außerordentlichen Session im Herbst sein werden.

Dem bundesrätlichen Artikelentwurf, so die NZZ, der die Initiative in der Form der «allgemeinen Anregung» regelt, steht ein Minderheitsantrag Locher[100] gegenüber, der zusätzlich die formulierte Initiative verlangt. Der Bundesrat aber will mit seiner Variante «unter allen Umständen die redaktionelle Arbeit (eines neuen Verfassungsartikels, O.S.) den Räten vorbehalten».

Lochers Initiative ist nach Meinung der NZZ dieselbe, wie sie die Zürcher Verfassung von 1869 enthält. Darin könne man aber nicht den Volkswillen ersehen, denn

«irgend einige Politiker setzen sich in einem Hinterstübchen zusammen und arbeiten einen Vorschlag aus, der im Prinzip einer großen Masse von Schweizerbürgern zusagt, der aber in einzelnen Ausführungen Andern wieder nicht behagt und der sogar in diesen Einzelheiten mit bestehenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen im Widerspruch stehen kann.»

Gegen den bundesrätlichen Vorschlag werde vorgebracht, es könnte etwas ganz anderes aus einer Anregung gemacht werden, als es von den Initianten beabsichtigt sei – eine Befürchtung, die sich als völlig unbegründet erweisen werde[101].

[98] *NZZ*, 6. April 1889.
[99] *NZZ*, 24. Mai 1889.
[100] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 86.
[101] *NZZ*, 17. August 1890.

Ein paar Tage später bemüht die NZZ gar den früheren Zürcher Staatsschreiber Gottfried Keller, um den «höchst zweifelhaften» Wert der formulierten Initiative zu illustrieren. Eine Stelle aus Kellers letztem Roman «Martin Salander», in welchem er seine «Sorge um die Gefährdung der bürgerlichen Sittlichkeit und um die Entwicklung der Demokratie»[102] ausdrückt, wird zitiert:

«In diesen ersten Jahren (nach Einsetzung der Zürcher Verfassung von 1869, O.S.) summt es denn auch wie in einem Bienenkorb von Gesetzesvorschlägen und Abstimmungen, und Salander sah mit Verwunderung, wie im Halbdunkel eines Bierstübchens zwei Projektenmacher den Entwurf eines kleinen, Millionen kostenden Gesetzes oder Volksbeschlusses fix und fertig formulieren konnten, ohne daß die vom Volke gewählte Regierung ein Wort dazu zu sagen bekam[103].»

Aus den Beratungen im National- (Herbst 1890) und Ständerat (Winter 1890/91) gewinnt man anhand der spärlichen Protokolle[104] den Eindruck, daß die Alternative «allgemeine Anregung» oder «formulierter Entwurf» bzw. die Möglichkeit, beide Formen der Initiative gelten zu lassen, den vorrangigen Gesprächspunkt bilden.

Im Nationalrat geht am 23. September 1890 der Kommissionsreferent Kurz[105] nur gerade einleitend auf die Grundfrage ein. Die Legitimation der Initiative ergibt sich für Kurz aus der Überlegung, daß es nicht angeht, den Repräsentanten des Volkes ein Recht zuzusprechen, welches dem Souverän selbst nicht zusteht. Und gegenüber dem Referendum, so Kurz weiter, weise die Initiative den Vorteil auf, daß sie nichts Unbekanntes bringe, sondern etwas, das schon ein großer Bruchteil des Volkes als zeitgemäße und praktische Anregung erkannt habe – deshalb sei die Initiative kein Mittel der Agitation und Beunruhigung, sondern eines der raschen Wiederherstellung der Harmonie zwischen Volk und Behörden[106]. Die Kommissionsmehrheit schließt sich dem bundesrätlichen Vorschlag der «allgemeinen Anregung» an. Die formulierte Initiative, so erläutert Kurz weiter, würde nicht nur neue Konflikte zwischen Souverän und Repräsentanz heraufbeschwören. Die von den Befürwortern vorgeschlagene Möglichkeit eines Gegenentwurfs der Bundesversammlung im Fall, daß eine formulierte Initiative nicht zur Zufriedenheit des Parlaments gehalten sei, wäre «ein unbehelfliches, ja das Volk geradezu zu verwirren geeignetes» Mittel[107]. Dagegen spricht sich eine Minderheit aus, nämlich Locher und Lutz[108], die von Brunner unterstützt werden. Das Initiativrecht des

[102] Grabert, W. und Mulot, A., *Geschichte der deutschen Literatur*, München 1959, S. 336.

[103] *NZZ*, 22. August 1890.

[104] Wir benützen eine unveröffentlichte Abschrift des handschriftlichen Protokolls der entsprechenden Beratungen, angefertigt durch den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung, Bern 1975 (in der Folge zit. als *Protokoll 3*).

[105] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 662f.

[106] *Protokoll 3*, S. 1.

[107] Ebd., S. 2.

[108] Über Lutz vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 570.

Souveräns kommt nach ihnen «einzig unverkümmert zum Ausdruck» durch den «formulierten Entwurf», vorhandene Gegensätze werden damit abgebaut und diese Form stellt gleichzeitig das beste System einer Minoritätenvertretung dar.

Bundesrat Schenk spricht sich gegen diese Minderheit aus. Deren Initiative

«stellt dem organisierten Volk das nicht organisierte als gleichberechtigten Faktor an die Seite oder vielmehr gegenüber. Eine solche Ordnung der Dinge sei an und für sich nicht wünschenswert[109].»

Der Nationalrat spricht sich sodann für die bundesrätliche Variante aus. Doch am 17. Dezember 1890 entscheidet die Ständekammer, auf Antrag ihrer Kommissionsmehrheit, für die formulierte Volksinitiative und setzt damit einen der wichtigsten Orientierungspunkte für die Entwicklung der Initiativpraxis auf Bundesebene.

Der Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, der diesen Entscheid begründet, ist wieder für die historische Charakterisierung der Initiative sehr aufschlußreich. Dieser Bericht des Obwaldner Ständerats Theodor Wirz[110] ist u.E. die eindrücklichste Begründung und der wichtigste Versuch einer Legitimation des Volksbegehrens in der Ausgestaltung, wie wir es heute noch in der Bundesverfassung finden. Wir haben den Text deshalb im Anhang wiedergegeben. An dieser Stelle seien nur stichwortartig die Gründe, die Wirz zur vorbehaltlosen Bejahung dieses Volksrechts führen, aufgezählt. Die formulierte Initiative ist ein Mittel des Föderalismus, der Opposition; sie ist im Verfahren unkompliziert und artikuliert den Volkswillen unverfälscht. Die Lösung des Nationalrates ist nichts weiter denn ein Petitionsrecht – ein Mittel des selbstherrlichen Parlaments.

Die «Neue Zürcher Zeitung» veröffentlicht am selben Tag, an welchem der Ständerat die Initiative in besagter Weise verabschiedet, einen Kommentar von Emil Frey – wahrscheinlich handelt es sich bei ihm um den ein paar Tage zuvor, nämlich am 11. Dezember 1890, zum Bundesrat gewählten Baselbieter Radikalen[111]. Unter dem Titel «Die Initiative im Bund – Ein Vorschlag» spricht sich Frey für die Initiative aus, gibt aber künftigen Initianten zu bedenken, es nütze ihnen die Einrichtung eines Volksbegehrens wenig, wenn sie danach jahrelang auf die Ausführungsgesetzgebung warten müßten. Deshalb: «zur Verfassungsinitiative gehört die Gesetzesinitiative[112].»

Doch als es feststeht, daß Freys Vorschlag nicht auf fruchtbaren Boden fällt, wird er zum Kritiker des Vorschlags der Bundesversammlung. Das Initiativbegehren spiele nun neben der aus der ordentlichen Gesetzgebung entstandenen Vorlage vollends

«die Rolle des unehelichen Gassenkindes neben dem wohlgeborenen Knaben guter, bürgerlicher Eltern. Es kommt irgendwo hinter einem Wirtshaustisch zur Welt, und sein

[109] *Protokoll 3*, S. 3.
[110] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 330f.
[111] Vgl. ebd., S. 476f.
[112] *NZZ*, 17. Dezember 1890.

Geburtsschein wird, wie es im Hinblick auf eine andere Frage ein sozialdemokratischer Redner derb und treffend ausgedrückt hat, mit Wein, Bier oder Schnaps unterschrieben[113].»

Frey sieht auch bereits voraus, was sich in der Initiativpraxis der kommenden Jahrzehnte bestätigen sollte, daß nämlich künftige Initiativkomitees versucht sein würden, «in den Verfassungsartikel selbst allerlei Detailbestimmungen hineinzubringen, um den Gesetzgeber in seinen Entschließungen einzuengen».

So werde die «Bundesinitiative auf Abwege» geraten, währenddem es eine «wohlgestaltete» Initiative den Parteien gestatten würde, am Ausbau des Staatswesens kräftig mitzuarbeiten.

Am 8. April 1891 aber entscheidet sich, mit Schlußabstimmung im Nationalrat, die Bundesversammlung, dem Volk folgenden neuen Abschnitt der Bundesverfassung zur Abstimmung zu unterbreiten:

«Dritter Abschnitt. Revision der Bundesverfassung
Art. 118
Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder theilweise revidiert werden.

Art. 119
Die Totalrevision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 120
Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Totalrevision abschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.
Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räthe neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.

Art. 121
Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden.

Die Volksanregung umfaßt das von 50000 stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlaß, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.

Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden.

Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räthe mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur An-

[113] *NZZ*, 7. April 1891.

nahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räthe dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.

Art. 122
Über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.

Art. 123
Die revidierte Bundesverfassung, bezw. der revidierte Theil derselben treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind. Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt.

Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben[114].»

Den Beschluß der Bundesversammlung nimmt die NZZ zum Anlaß herber Kritik.

«Mit der Wahl des Bundesrates durch das Volk und mit dem obligatorischen Referendum werden wir nun wohl beglückt werden.»

Aber mit der Initiative werde man es nicht weit bringen, weil man das Volk anderthalb Jahrzehnte lang zum Neinsagen erzogen habe. In dieser Form bedeutet die Initiative, immer gemäß NZZ, einen gewaltigen Schritt der Zentralisation entgegen. Den Hauptschaden, welchen dieses neue Volksrecht verursachen wird, werden die konservativen Föderalisten zu tragen haben[115].

Nun steht die Volksabstimmung vor der Tür, und das Blatt begründet seine Verwerfungsparole durch das Fehlen der Gesetzesinitiative. Nähme man die Erfahrung mit der Initiative im Kanton Zürich zum Ausgangs- und Beurteilungspunkt, so sei man geneigt, dem Stimmbürger zuzurufen: Nimm nur an, die Initiative ist ungefährlich. Bedenke man hingegen, daß der formulierten Initiative in der Bundesversammlung die katholisch-konservative Rechte und die demokratisch-sozialistische Linke zum Sieg verholfen haben, so müsse man stutzig werden. Die beiden Gruppen möchten sich Macht erwerben, und also werde das neue Volksrecht der Schweiz für längere Zeit Aufregung und Unruhe bescheren[116]. Trotz dieser Ablehnung, die ja in sich nicht ganz ohne Widersprüche ist, gewährt das Blatt zwei Tage vor der Abstimmung Emil Frey Raum für einen die Vorlage bejahenden

[114] *BBl 1891* IV, S. 1f.
[115] *NZZ*, 15. April 1891.
[116] *NZZ*, 3. Juli 1891.

Artikel. Frey umschreibt die Bundesinitiative als noch nicht ganz durchkonstruierte, neue Erfindung, die später durch die Gesetzesinitiative ergänzt werden müsse. Aber einstweilen greife man eben nach dem, was erreichbar sei, und die Mängel der Initiative würden mit der Zeit verschwinden[117].

Das Resultat der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 ist folgendes:

183029 Ja gegen 120599 Nein; die Kantone Basel-Land, Appenzell-Außerrhoden, Aargau, Thurgau und Wallis verwerfen, während die übrigen Stände annehmen[118]. Es wird eine Stimmbeteiligung von 49,3 Prozent registriert[119].

Nach dem Abstimmungssonntag kommentiert die NZZ vor allem die schwache Stimmbeteiligung. Selbst auf der Redaktion der Zeitung habe kein Mensch nach Resultaten gefragt, während es jeweils an anderen Abstimmungstagen dort zuginge wie in einem Bienenhaus.

«Eine solche Gleichgültigkeit gegenüber einer eidgenössischen Angelegenheit, die so tief in unser Verfassungs- und Staatsleben eingreift, ist uns noch nie vorgekommen[120].»

Die Ursachen sieht der Kommentator darin, daß große Schichten des Volkes gar nicht gewußt hätten, worum es eigentlich ginge; weder hätten diese

«das schwer auszusprechende Fremdwort ‹Initiative› verstanden, noch die Sache selbst begriffen».

Nur die Ultramontanen und Sozialdemokraten wären sich der Gefährlichkeit der neuen Waffe bewußt. Und wieder wird betont, daß die Initiative lediglich ins Programm der Demokraten und Sozialisten paßt:

«Agitationen, öffentliche und geheime Versammlungen abhalten, Unterschriften sammeln, überhaupt das Volk in beständige Aufregung versetzen: das ist ihr Lebenselement, darin erblicken sie alles Volkswohl, weil sie selbst darin am besten gedeihen.»

Jede Initiative werde diesen Kreisen, trotz allfälliger Niederlage, eine willkommene Reklame sein[121].

Unter dem 10. Juli 1891 meldet die «Neue Zürcher Zeitung» zunächst kommentarlos, was Ulrich Dürrenmatt, konservativer Föderalist und profilierter Gegner der Radikalen[122], in seiner «Berner Volkszeitung» für Forderungen aufgestellt habe, die er und seine Getreuen mittels der Initiative durchzusetzen beabsichtigten:

- Einer-Wahlkreise oder Proporzwahlen in den Nationalrat
- obligatorisches Referendum

[117] Ebd.
[118] *BBl 1891* IV, S. 4.
[119] *Abstimmungen*, S. 141; siehe auch Anmerkung 64.
[120] Tatsächlich handelt es sich, mit einer Ausnahme, um die tiefste bis 1891 registrierte Stimmbeteiligung.
[121] *NZZ*, 7. Juli 1891.
[122] Vgl. Gruner, *Bundesversammlung*, S. 157ff., und Maurer, Therese, *Ulrich Dürrenmatt*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1975.

- Anteil der Bundes-Zolleinnahmen für die Kantone
- Volkswahl des Bundesrates
- Ausschluß der «Geheimbündler» aus öffentlichen Ämtern
- neuer Zivilstandsartikel «zur Verhütung der zahllosen leichtsinnigen und geradezu skandalösen Eheschließungen und Ehescheidungen»
- Revision des eidgenössischen «Schnapsgesetzes»
- Banknotenmonopol für die Kantone
- Herabsetzung der großen eidgenössischen Besoldungen über 5000 Franken
- Reduktion des «unsinnigen, monarchischen Militärbudgets»
- Aufhebung der «ebenso teuren als nichtsnutzigen Gesandtschaften»
- Freiheit des Schulunterrichts
- usw.

Im weiteren schlage Dürrenmatt die Bildung einer eidgenössischen Initiativ- und Referendumskommission vor, bestehend aus Vertretern des Eidg. Vereins, der katholischen Konservativen, der welschen Liberalen, der Bündner Föderalisten, des Zürcher Bauernbundes und der bernischen Volkspartei.

Einige Tage darauf meint der St. Galler-Korrespondent der NZZ, es seien ja nicht ‹nur› diese Forderungen aus den Kreisen Dürrenmatts hängig, sondern man werde noch den Bundesbankfeldzug von Locher und Konsorten und die Referendumsabstimmungen gegen den Zolltarif und den Zentralbahnankauf über sich ergehen lassen müssen – eine große politische Bewegung insgesamt, die da auf einen zurolle.

Aber es könne nicht ungestraft eine Neuerung eingeführt werden, welche die Demokratie der Ungewißheit aussetze. Man werde Überraschungen, demagogische Kunstgriffe, Volkslaunen und unnatürliche Allianzen erleben.

Es sei nur auf eine Reaktion zu hoffen[123].

Damit schließen wir die ‹Vorgeschichte› der Volksinitiative auf Bundesebene ab. Im Verlaufe derselben sind immer wieder Wertungen, Deutungen, Apostrophierungen der Initiative aufgetreten, die wir im Rahmen eines der nächsten Kapitel (Kap. 3) in Zusammenhang mit Aussagen aus Politik, Rechts- und Politikwissenschaft bringen wollen, um zu prüfen, wie Vorstellungen über und Erfahrungen mit der Initiative sich zu einem Bild verdichten. Dieses wiederum soll anhand der Initiativpraxis auf seine Gültigkeit hin untersucht werden.

26 *Der staatsrechtliche und politische Gehalt der historischen Auseinandersetzungen anläßlich der Einführung der Volksinitiative*

Der in der Materie der Volksrechte zweifellos führende Kopf im 19. Jahrhundert war Theodor Curti. Ruffieux vergleicht ihn mit Tocqueville, weil er wie dieser den unaufhaltsamen Zug der Demokratisierung und Politisierung der Massen als Zeichen der Zeit erkannt habe[124].

[123] *NZZ*, 18. Juli 1891.

[124] Ruffieux, Roland, *La démocratie référendaire en Suisse*, tome I, Fribourg 1972, S. 15.

Curti hat sich mit dem historisch-systematischen Überblick der Entwicklung der Volksrechte in Kantonen und Bund befaßt und ist dabei ihren geistesgeschichtlichen Wurzeln nachgegangen. Er hat sich indessen nicht oder kaum für die praktischen Auswirkungen der Volksinitiativen interessiert[125]. Auch Ruffieux vernachlässigt dieses Thema in seinem Überblick, und wir möchten deshalb versuchen, diese Lücke auszufüllen. Dabei lehnen wir uns an die Analyse an, die Erich Gruner in seinem Aufsatz «Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974» vornimmt[126].

Gruner möchte vor allem zeigen, wie sich Praxis und Theorie gegenseitig befruchtet haben. Auch den Wandel der Staats- und Demokratieperzeption macht er verständlich, indem er sie mit entsprechenden Modellvorstellungen in Beziehung setzt, die sich zunächst ausschließen und hernach ergänzen. Wurde die Demokratisierung früher vorwiegend als linearer Prozeß verstanden, erklärt er nun diesen als Dialektik zwischen modellmäßigen Orientierungssystemen. So stellt Gruner zunächst dem repräsentativen das volldemokratische Regierungssystem gegenüber, welches sich von der Mitte des 19. Jahrhunderts an entwickelt hat. In ihm drückt sich noch ein naives Verständnis uneingeschränkter Volksherrschaft aus.

Dann weist der Autor nach, daß die liberal-freisinnige Führungsgruppe entzweit wurde, weil sie zwischen einem hegemonialen und einem kooperativ-demokratischen Orientierungssystem auswählen mußte. In dieses flossen nun auch Elemente einer konservativen Demokratietheorie ein.

Folgen wir den geschichtlichen Auseinandersetzungen, um die Etappen dieses dialektischen Prozesses noch etwas genauer zu illustrieren.

Es wird dabei nachzuweisen sein, daß sich die historisch bedingten Auffassungsgegensätze im Hinblick auf die direkte Demokratie und besonders auf die Verfassungsinitiative bis heute erhalten haben, während sich die parteipolitischen Fronten mehrmals verschoben haben.

Die Volksinitiative erscheint zunächst als klassisches Beispiel dafür, daß die Kantone auch in dieser Beziehung Experimentierfelder für die eidgenössische Verfassungsentwicklung waren. Man mußte freilich in Kauf nehmen, daß sich die dort ausgebildeten politischen Gegensätze auf der Ebene des Bundes reproduzierten.

Die Anhänger der repräsentativen Demokratie sahen in der Initiative nichts anderes als eine Legalisierung des Putsches. Sie wollten sie darum auf ein erweitertes Petitionsrecht (Antragsrecht, allgemeine Anregung) beschränken und sie damit als Waffe entschärfen. Ihren Antipoden erschien die Initiative dagegen geradezu als geeignetes Mittel, um die Revolution zu verhindern und das nationale Bewußtsein zu fördern. Diese einseitig nationalistisch-zentralistische Deutung mußte die föderalistisch gesinnten Anwälte der Minderheiten (Katholiken, Romands) so lange skeptisch stimmen, als sie den konservativ-retardierenden Aspekt des Referendums noch nicht erfahren hatten.

[125] Curti, *Volksgesetzgebung*; ders., *Volksrechte*.

[126] Gruner, Erich, *Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF Bd. 93, 1974, S. 433–469, insbesondere S. 438ff.

Um die progressiv-zentralistischen und die konservativ-föderalistischen Anhänger der Volksinitiative einander näherzubringen, bedurfte es einer Demokratietheorie, die in der Lage war, den Rousseauschen und den altschweizerischen Volksbegriff zu vereinen. Damit konnte die Linke seine konservative und die Rechte seine soziale Färbung akzeptieren. Es ist das Verdienst Salomon Vögelins und Theodor Curtis, diese Annäherung ermöglicht zu haben[127]. Curtis theoretische Leistung bestand darin, die Wurzeln der direkten Demokratie über die Theoretiker der Französischen Revolution hinaus in der vorrevolutionären Schweizergeschichte zu suchen. Wie er selbst bemerkte, förderte das geschichtliche Wissen die Agitation für die Erweiterung der Volksrechte nur mittelbar, indem es der Koalition von Linken und Rechten als gemeinsame Waffe diente.

«Denn der Beweis dafür, daß in diesen oder jenen Staatseinrichtungen eine sekuläre Tendenz, ein historischer Wille sich ausspricht, hebt sie (d. h. die Volksinitiative und die Volksrechte, O. S.) aus dem Bereich des Zufälligen oder Willkürlichen heraus und läßt sie als organische Zweck- und dauerhafte Schöpfungen erscheinen[128].»

Obschon sich bei Curti politische Programmatik und Ideologie verschmolzen, erkannte er doch klar, daß sich zeitgenössische und altschweizerische direkte Demokratie qualitativ unterschieden. Das korporative Prinzip war zwar durch das egalitäre ersetzt worden. Dieses sollte aber seinerseits mit dem modernen, kooperativen Gruppenbedürfnis eine neue Symbiose eingehen.

In diesem Lichte besehen, erscheinen in den damaligen zeitgenössischen politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen bereits jene Kontroversen vorgezeichnet, welche die Interpretation der Volksinitiative bis auf den heutigen Tag begleitet haben. Es scheint uns deshalb wichtig, diese kurz systematisch zusammenzufassen, bevor wir in den folgenden Kapiteln auf die wissenschaftliche Diskussion eingehen und zeigen, was diese zum theoretischen Verständnis der Volksinitiative beigetragen hat.

1. Man erblickte in der Volksinitiative bei ihrer Einführung und Erprobung ein Mittel, mit dessen Hilfe sich die öffentliche Meinung in Konkurrenz zur gewählten Volksrepräsentation, d. h. zum «organisierten Volk», zum Wort melden könne.

2. Die Volksinitiative erschien aus der Sicht der repräsentativen Theorie als gefährliches Instrument in den Händen von Parteien, Klubs und Sektierern. Für die Anhänger war sie dagegen geeignet, die bisher vernachlässigte Gruppenbildung und die Konstitution einer Aktionseinheit zu fördern.

3. Auf diese Weise erschloß sie in der Sicht der Befürworter einen neuen Weg, auf dem sonst nicht artikulationsfähige Bedürfnisse politisch wirksam werden und damit der seit der Einführung des Referendums offenbar gewordene Graben zwi-

[127] Gruner, *Willensbildung*, a. a. O., S. 449.

[128] Artikel Referendum und Initiative: *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, hg. von Naum Reichesberg, Bern 1905, S. 439ff.; Curti stützt sich dabei auf grundlegende Untersuchungen Dändlikers und Hiltys über das vorrevolutionäre Referendum und die Tradition der Landsgemeinden.

schen Volk und Behörden überbrückt werden konnte. In diesen Zusammenhang paßt etwa der seinerzeit als geflügeltes Wort vielzitierte Satz des Berner Nationalrates Rudolf Brunner:

«Wenn ich von Anfang an hätte die (Berner) Verfassung (gescheiterte Revision 1883/85, O.S.) machen können, so hätte ich gesagt: wir machen sie in 3, 4 Artikeln, und der Hauptartikel wäre der: Das Volk soll jeweilen machen, was es für gut findet. Denn ich habe das Vertrauen zum Volk[129].»

Wer, wie Brunner, überzeugter Anhänger der Gesetzesinitiative war, erhob das Volk zum obersten Gesetzgeber und hieß die Entmachtung der Parlamente gut. Bekanntlich konnte sich dieses Postulat auf Bundesebene nicht durchsetzen. Nun mußte man in Kauf nehmen, daß – gemäß Brunners extensivem Demokratiebegriff – jedes Bedürfnis Gegenstand eines Volksbegehrens werden konnte, unabhängig davon, ob es sich um Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht handelte.

4. Mit der weitherzigen Auslegung des Volks- und Verfassungsbegriffs wurde aber auch stillschweigend konzediert, daß für die Äußerung des Volkswillens keine materiellen und lediglich minimale formelle Schranken gelten dürften. So huldigte Albert Steck bei der Unterschriftensammlung für seine Initiative «Recht auf Arbeit» der Auffassung, mit der Initiative könnten selbst revolutionäre Postulate verfochten werden, sofern dies nur in der verfassungsmäßig vorgesehenen Form geschehe. Die Gegenseite suchte dagegen, von Gobat über Brügger/Maillefer bis in die Gegenwart, die «mißbräuchliche» Verwendung des Initiativrechts zu verhindern[129a]. Sie postulierte eine für Initianten unantastbare «vorrechtliche» Schutzzone. Trotz entsprechenden Versuchen blieb indes das 1923 ausgesprochene Wort Giuseppe Mottas gültig, wonach es keine sakrosankten Prinzipien gebe, vor denen die Initiative haltmachen müsse.

5. Was Hilty aus den angemeldeten Gegenständen künftiger Initiativen schon 1893 ablesen zu können glaubte, sollte sich als bis heute gültige geschichtliche Tendenz bewahrheiten. Die Initiative gab den Minderheiten auf der Linken und Rechten eine von den Regierungsparteien als destruktiv empfundene Waffe in die Hand. Sie hat damit tatsächlich ermöglicht, die für die eidgenössische Politik übliche und charakteristische Konsenspolitik zu durchkreuzen.

6. Nachdem aber die gefürchtete zerstörerische Wirkung ausgeblieben war, erschien eine ausgewogene Standortbestimmung über die Funktion der nunmehr als stumpfe Waffe empfundenen Initiative als besonders schwierig. Ihre Anhänger rechtfertigten sie als Mittel, um das politische Gewicht eines neu empfundenen öffentlichen Bedürfnisses, d. h. den Puls der öffentlichen Meinung zu messen: sie lobten die erzieherische, staatsbürgerlich-aufklärende Wirkung. Ihre Gegenspieler kritisierten demgegenüber die dadurch geförderte «Dauerpolitisierung» und konn-

[129] Gruner, *von Steiger*, a.a.O., S.324.
[129a] Vgl. Kap.271 u. 273.

ten dies etwa mit vorwiegend propagandistischen Intentionen einiger Initianten belegen. Damit begründeten sie dann die Absicht, das Erreichen von Initiativen organisatorisch-institutionell zu erschweren (Erhöhung der Unterschriftenzahlen, Befristung der Unterschriftensammlung, bürokratische Vorschriften für die Unterschriftenbeglaubigung usw.).

27 *Die Diskussion um Fortbildung und Einschränkung des Initiativrechtes seit 1891*

Wie die bisherige Darstellung gezeigt hat, war die Einführung der Volksinitiative begleitet von einer regen Debatte über die positiven und negativen Erwartungen, die man gegenüber dem neuen politischen Instrument hegte. Auch wenn es sich dabei um politische Deutungen handelte, wurde sie doch zum größten Teil von Juristen bestritten, die sich gleichzeitig auch zu der damit verbundenen Entwicklung des Staatsrechts äußerten. Dieselbe Erscheinung läßt sich nun auch beobachten, wenn man die Diskussionen verfolgt, welche sich im Zusammenhang mit der Frage der richtigen Anwendung des neuen Volksrechts entspannen. Sie setzten bereits bei der ersten, sehr umstrittenen Schächt-Initiative ein und wurden mehr oder weniger intensiv bis zum heutigen Tage fortgeführt.

Eine strenge Trennung zwischen politischer Deutung und staatsrechtlicher Interpretation ist allein schon deshalb schwierig, weil die führenden Staatsrechtler, die sich damals zur Initiative äußerten, gleichzeitig auch als aktive Politiker wirkten oder gewirkt haben. Man denke an Jakob Dubs, Carl Hilty und Theodor Curti, um nur einige Namen zu nennen. Trotzdem möchten wir im folgenden eine solche Unterscheidung vornehmen. Wir fassen in diesem Kapitel jene Diskussionen zusammen, für welche die Mitwirkenden bewußt ein politisches Forum auswählten: Debatte in den eidgenössischen Räten, Polemik in Presse und Streitschriften. In diesem Sinne betrachten wir als politische Aussage über die Initiative vorwiegend Urteile von politischen Aktoren über die Eigenart und Wirksamkeit von Initiativen, und zwar auch dann, wenn sie gleichzeitig eine staatsrechtliche Optik zur Geltung brachten. Das Erfahrungsmoment spielt dabei eine große Rolle. Die Autoren gehörten entweder zu politischen Oppositionsgruppen, welche die Initiative als Kampfmittel einsetzten, oder sie gehörten zu den Regierungsparteien, welche sich von den Initiativen bedrängt sahen.

Die im engeren Sinne des Wortes wissenschaftliche Diskussion über die Initiative werden wir dagegen im Kapitel 3 behandeln. Ceteris paribus werden dort nun auch Politiker zu Worte kommen, sofern sie ihre politischen Erfahrungen verallgemeinern und systematisieren. Man wird aktive Politiker und Presseleute mit wissenschaftlichem Interesse in dieser Beziehung geradezu als Vorläufer der politischen Wissenschaft bezeichnen können (z. B. Theodor Curti, aber auch Carl Hilty, sofern er versuchte, die politische Funktion des Volksbegehrens im Rahmen der politischen Willensbildung aufzuzeigen).

Wir beschränken uns im folgenden auf drei Auseinandersetzungen, anhand

deren sich beispielhaft zeigen läßt, wie die politische Praxis die aus der Entstehungsgeschichte bekannten Kontroversen stets neu belebte. Eine erste Grundsatzdebatte fand aus Anlaß von zwei bald nach 1891 eingereichten Initiativen statt. Eine weitere Gelegenheit ergab sich, als zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorgeschlagen wurde, die Verfassungs- durch die Gesetzesinitiative zu ergänzen. Schließlich löste die sozialdemokratische Vermögensabgabe-Initiative nach dem ersten Weltkrieg die Frage nach dem «Mißbrauch» des Initiativrechts aus. Es mag etwas willkürlich erscheinen, wenn wir aus den vielen Auseinandersetzungen um die Rolle der Initiative gerade nur diese Einzelfälle herausgreifen und dabei scheinbar außer acht lassen, daß sie mehr oder weniger intensiv bei jedem Vorstoß stattfanden. Denn im Grunde löste jedes in seinen materiellen Forderungen umstrittene Volksbegehren ein ähnlich zwiespältiges Echo aus.

Im allgemeinen zog es aber der Bundesrat vor, seine fast durchwegs ablehnende Einstellung gegenüber den 1892–1939 eingereichten Volksbegehren nicht nur materialiter, sondern auch mit deren formalrechtlichen Unzulänglichkeiten zu begründen (Vermischung von Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrecht; fehlende Einheit der Materie). Die Regierung befand sich in dieser Beziehung in einer bequemen Lage. Konnte sie sich doch darauf berufen, daß die eidgenössischen Räte ihr 1891 nicht gefolgt seien, als sie ihnen die verfassungs- und gesetzgebungstechnisch weniger umstrittene Form der «allgemeinen Anregung» empfohlen habe. Freilich ist man etwas verwundert, daß dann der Grundsatz der Einheit der Materie bei der Beurteilung der Initiativen nicht konsequenter zur verbindlichen Richtschnur erhoben worden ist[130]. Wir erwähnen als Beispiele die entgegen entsprechenden Bedenken trotzdem zugelassene Kriseninitiative und die Chevallier-Initiative von 1954/55, die vor allem wegen ihrer angeblich praktischen Undurchführbarkeit abgelehnt wurde[131]. Weil das zweite der genannten Volksbegehren nicht mehr in den von uns behandelten Zeitraum fällt, kommen wir nur im Rahmen der staatsrechtlichen Interpretation darauf zu sprechen (Kap. 33). Im Sinne einer Hypothese sei hier lediglich bemerkt, daß das Prinzip der Einheit der Materie nicht bloß unter formalrechtlichen Aspekten betrachtet werden sollte. Man kann nämlich in ihm einen unzweifelhaft politischen Kern vermuten: Erlaubt es doch, veränderungswirksame Maßnahmenbündel als Gegenstände von Initiativen prohibitiv auszuschalten und schränkt damit das Instrument des Volksbegehrens von vornherein auf punktuelle Therapien ein. Dieser kleine Abstecher soll nicht vergessen lassen, daß unser Forschungsinteresse vor allem dem materiellen Bereich der Initiativen gilt und wir uns deshalb nun den entsprechenden Auseinandersetzungen zuwenden wollen.

[130] Mit seinem vom Parlament akzeptierten Vorschlag, die PdA-Initiative «gegen Teuerung und Inflation» wegen Verletzung des Prinzips der Einheit der Materie als ungültig zu erklären, tritt der Bundesrat erstmals 1977 dafür ein, aus formaljuristischen Gründen ein Volksbegehren zu liquidieren *BBl 1977* II, S. 501 ff.

[131] Kuhn, Manfred, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung*, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1956, S. 168 ff.

Nachdem das Initiativrecht im Bunde eingeführt worden war, schienen drei Ereignisse vorerst den Skeptikern und Warnern recht zu geben. Die entsprechenden Stellungnahmen prägten die Meinungsbildung so nachhaltig, daß ein latentes Mißtrauen gegen die neue Einrichtung gestärkt wurde. Einmal wurde die erste Initiative (Schächtverbot) trotz der ablehnenden Haltung der Bundesversammlung überraschend angenommen. Dieser unerwartete Sieg erweckte den Anschein, als ob die Initiative eine ähnlich einschneidende und negative Wirkung auf das politische Kräftespiel auszuüben vermöge, wie man dies seinerzeit bei den vielen negativ ausgehenden Referendumsabstimmungen erfahren hatte[132]. Sodann überschätzte man die Erfolge, welche den angriffslustigen oppositionellen Kreisen zur Linken und zur Rechten mit ihren Initiativen beschert sein könnten. Schienen sie nicht in der Lage, den zur Lenkung des Staates bestellten Behörden das Steuer aus der Hand zu nehmen? Entweder war eine Reaktion nach dem oben zitierten Forderungskatalog Dürrenmatts oder eine Umwandlung in einen sozialistischen Staat zu erwarten.

Ruchonnet, der starke Mann im Bundesrat, war in dieser Beziehung fast ebenso skeptisch wie der führungsgewandte Welti, den die Angst vor der Initiative zum Rücktritt bewogen hatte. Das bezeugt das von ihm überlieferte Wort: «Il n'y a plus de Conseil fédéral»[133]. Schon war man bereit, die Schweizer Geschichte nach diesem Einschnitt neu zu periodisieren. Carl Hilty sah die «repräsentativen Elemente der Demokratie» zugunsten einer «Herrschaft der absoluten Demokratie» aufgelöst[134]. Er nahm damit eine ähnliche Haltung ein wie der Bundesrat im Jahre 1890, als er die Partialrevision u. a. deswegen verwarf, weil sie die Gewichte im Gewaltengefüge gravierend verschiebe[135]. Freilich lehnte er die Initiative deswegen nicht ab. Verglichen mit Hiltys Sachlichkeit erscheint das Urteil von Numa Droz stark emotional aufgeladen. Droz teilte die Geschichte des Bundesstaates in zwei glückliche (parlamentarische, direktdemokratische) und in eine kommende unglückliche (demagogische) Periode ein. Der Schweiz prophezeite er einen ähnlichen Niedergang der Demokratie, wie ihn Athen im vierten Jahrhundert v. Chr. erlebt hatte[136].

[132] Hilty kommentierte diesen Sieg in seinem *Politischen Jahrbuch 1893*, 8. Jg., S. 401 bis 414, mit einer Vorschau auf die in Aussicht stehenden Initiativen und befürchtete einen «permanenten inneren Krieg mit dem Stimmzettel» (S. 104). Recht auf Arbeit, unentgeltliche Krankenpflege, Volkswahl des Bundesrates, Nationalratsproporz, Beutezug, Eisenbahnverstaatlichung drohten das bekannte Gesicht der Eidgenossenschaft in kurzer Zeit so stark zu verändern, daß Hilty zu einer Totalrevision aufforderte, um der «unerträglichen Klempnerarbeit, welche jetzt beinahe die Hauptbeschäftigung der Behörden bildet», auf eine Zeitlang ein Ende zu machen (S. 414).

[133] Curti, *Volksrechte*, S. 114.

[134] *Politisches Jahrbuch 1892*, 7. Jg., S. 194.

[135] *BBl 1890* III, S. 466f.

[136] Droz, Numa, *Etudes et portraits politiques*, Genève-Paris 1895, S. 413ff., S. 476ff.

Droz, der sich 1892 aus ähnlichen Gründen wie Welti aus dem Bundesrat zurückgezogen hatte, beteiligte sich nur mehr als journalistischer Beobachter an den Gesprächen, welche anläßlich der beiden zeitlich folgenden Initiativen geführt wurden. Im Zusammenhang mit diesen ist vor allem der fulminante Angriff des bernisch-jurassischen Regierungsrates A. Gobat in die Geschichte eingegangen. Gobat ist von da an immer wieder als Kronzeuge dafür angeführt worden, daß für das Initiativrecht materielle Schranken der Verfassungsrevision gälten und daß vor allem die in der Verfassung stillschweigend vorausgesetzten Grundwerte nicht angetastet werden dürften. Danach wollte er jedes Volksbegehren als hinfällig erklären, welches das Staatsgebiet, die Souveränität des föderalistisch konzipierten Bundesstaates, die republikanische Verfassung u. a. antaste. In seinen Augen wäre die Beutezugsinitiative als rechtswidrig zu bezeichnen gewesen, weil sie den 1848 geschaffenen Bundesstaat aufhebe. Ähnlich wie seinerzeit Carteret die Initiative als Dynamit charakterisiert hatte, erblickte Gobat in diesem neuen Instrument die Möglichkeit, die bestehende Verfassung durch einen «friedlichen coup d'Etat» umzustürzen[137].

Erst heute hat ein weiteres damals debattiertes Problem einen Aktualitätsbezug erhalten: das Abstimmungsverfahren bei einem von der Bundesversammlung ausgearbeiteten Gegenvorschlag. In seiner Botschaft zum Ausführungsgesetz über die Partialrevisionsinitiative forderte der Bundesrat in diesem Falle zwei zeitlich getrennte Abstimmungen, weil sonst «die eine oder andere Kategorie der stimmenden Bürger nicht zum richtigen Ausdruck ihrer Willensmeinung komme»[138]. Er wurde dabei von konservativer Seite unterstützt; man wies hier – wie der Obwaldner Ständerat Wirz – auf die Praxis der Eventualabstimmungen an Landsgemeinden hin[139]. Führende Staatsrechtler wie Salis und Hilty unterstrichen die Richtigkeit dieses Abstimmungsmodus. Salis erklärte, bei gleichzeitiger Abstimmung sei «die richtige Entscheidung dem Zufall oder Mißverstand anheimgegeben»[140]. Nachdem in der jüngsten Vergangenheit bei derart gelagerten Abstimmungen verschiedentlich die Summe der doppelten Nein-Stimmen über die Ja-Stimmen den Sieg davongetragen hatte, machte W. A. Jöhr auf die schon 1891 signalisierte mögliche Pattsituation erneut aufmerksam[141]. Schon Wirz hatte diese in die einfache Formel gekleidet, es gehe nicht an, «daß ein Ja gleich viel gelte wie zwei Nein». Da sich indessen die Praxis der Gegenvorschläge erst in der zweiten Nachkriegszeit richtig einspielte, verschwand der Gegenstand in dem von uns behandelten Zeitraum aus der Diskussion und machte anderen Fragen Platz (Gesetzesinitiative, materielle Schranken).

[137] von Salis, L. R., *Schweizerisches Bundesrecht*, Bern 1903, 2. Auflage, Bd. 2, Nr. 362, S. 141–144.

[138] Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892, *BBl 1892* I, S. 648; Salis, op. cit., S. 138 ff.

[139] *Politisches Jahrbuch 1892*, 7. Jg., S. 192.

[140] A. a. O., S. 193; Salis, a. a. O., S. 141.

[141] Jöhr, W. A., *Das Abstimmungsproblem bei Initiativen*, St. Gallen 1975.

Die Kantone Solothurn und Zürich gelangen 1904 mit von ihren legislativen Behörden verabschiedeten Standesinitiativen an den Bundesrat bzw. die Bundesversammlung, es sei die «Volksinitiative für die Bundesgesetzgebung» einzuführen.

Die Vorstöße lösen eine Diskussion in den eidgenössischen Räten aus, welche, eine bundesrätliche Botschaft über die Frage zum Anlaß nehmend, einige grundsätzliche Aspekte des Initiativrechts berührt und zudem bereits einen Blick auf die ersten Erfahrungen mit der 1891 eingeführten Partialrevisionsinitiative eröffnet.

Wir können im folgenden zwischen Befürwortern und Gegnern dieser Standesinitiativen unterscheiden und werden innerhalb der beiden Parteien auch die entsprechenden Grundhaltungen gegenüber der Volksinitiative wiederfinden. Der Bundesrat zunächst beschränkt sich in seiner Botschaft darauf, die Begehren der beiden Stände wiederzugeben und die Resultate einer Umfrage bei den Kantonen über die Opportunität der Einführung der Gesetzesinitiative mitzuteilen. Dabei spricht sich der Bundesrat für die Gesetzesinitiative aus und legt den Räten einen Artikelentwurf vor, der die Idee verwirklichen soll. Die Regierung teilt auch die Auffassung, wie sie in der die Standesinitiative begleitenden Denkschrift des Zürcher Kantonsrates zum Ausdruck kommt. Dort soll es heißen:

«Souverän ist das Volk nur, wenn es seinen Willen jederzeit zur Geltung bringen kann und zwar nicht erst auf Befragen der Behörden[142].»

Der Stand Zürich betrachtet die Initiative als Mittel des gesetzgeberischen Fortschritts; mit ihr sollen nicht zuletzt Anschauungen zu Wort kommen, deren Träger in den Räten nicht vertreten sind. Das Ziel einer Initiative, der Volksentscheid, schließt die vorangegangene willensbildende politische Diskussion ab und führt zu einer Klärung der Situation.

Die Mehrheit der Kommission des Nationalrates ist der Gesetzesinitiative freundlich gesinnt und fragt sich sogar, ob sie nicht ihrem Rat beantragen will, neben der Gesetzesinitiative gleich auch das obligatorische Referendum zu beantragen. Der Berner Freisinnige Emil Lohner vertritt als Kommissionssprecher die Auffassung, das Schweizervolk sei politisch geschulter und reifer als dasjenige von 1874. Damit deutet er auf jene Zeit hin, als die Gesetzesinitiative dem ersten Verfassungsentwurf von 1872 zum Opfer fiel, und glaubt zudem, daß dieses Mehr an politischer Reife «nicht zum geringsten Teil der Erfahrung» zu verdanken sei, die das Volk «durch die Ausübung der Volksrechte gewonnen hat»[143]. Auch Dürrenmatt, der streitbare Berner Konservative, spricht sich für den Wunsch der beiden Kantone aus. Er unterstützt als einziger Redner den ursprünglichen Antrag der Kommission, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen und zu verlangen, daß mit der Ge-

[142] *BBl 1906* III, S. 3.

[143] *Amtliches stenographisches Bulletin* der schweizerischen Bundesversammlung (in der Folge zit. als *Sten. Bull.*) 1906, S. 1294.

setzesinitiative auch das obligatorische Referendum beantragt wird. Denn für Dürrenmatt sind Initiative und Referendum komplementäre Interventionsmittel des Volkes. Bildhaft vergleicht er sie mit zwei Gärtnern, von denen der eine (das Referendum) die schädlichen Auswüchse am Baum abschneidet, während der andere (die Initiative) pfropft und okuliert.

«So ist das Referendum die Schere, die Initiative das Messer der Volksgesetzgebung[144].»

Der Zürcher Radikaldemokrat Jakob Lutz zieht die Erfahrung seines Kantons mit der Gesetzesinitiative, mit der Initiative überhaupt, in Betracht. Es ist nur von guten Erfahrungen zu berichten. Das Volk erweist sich nach Lutz sogar als so vernünftig und politisch reif, daß es eine Steuerinitiative, die einen maximalen Staatssteuersatz von 4‰ verankern will, mit großer Mehrheit ablehnt[145]. Durch die Initiative können «impulsive Volksströmungen» ihre Postulate in «gesetzesmäßiger Fassung» den Behörden vorlegen. Die Initiative ist überhaupt das beste Mittel,

«um zwischen Volk und Volksvertretung ein Band zu schaffen, das beide innig verbindet, das ermöglicht, das Volk zu erziehen und zu bilden, zu erheben und zu fördern[146].»

Den Staatsrechtler Carl Hilty dagegen stört an der 1891 eingeführten Initiative, daß sie das Einfließen von Gesetzesbestimmungen in die Verfassung bewirkt. Dadurch sind «Ungeheuerlichkeiten entstanden wie der Schächtartikel» – eine Bestimmung, die sich auf der ganzen Welt nur in den Verfassungen der Schweiz und jener des Königreichs Sachsen findet. Die Gesetzesinitiative soll diesem Zustand abhelfen[147]. Der Basler Sozialdemokrat Brüstlein mißt zwar der Initiative im allgemeinen keine wichtige Rolle bei, weil die Fühlung zwischen Volk und Parlamentariern «noch» vorhanden ist. Aber die Bundesversammlung kann sich auch einmal in eine Sackgasse verirren mit ihrer Gesetzgebung, und da wirkt eine Volksinitiative erlösend. Die Initiative ist aber auch das Mittel, um die «Potenz» von Volksbewegungen zu prüfen und festzustellen, ob eine solche Bewegung wirklich volkstümlich ist[148].

Bundespräsident Forrer legt den Räten die Auffassung des Bundesrates dar. Sie ist in dieser Sache naturgemäß stark von Forrers positiver Haltung dem Initiativrecht gegenüber geprägt. Das rührt nicht zuletzt von einer grundsätzlichen Einstellung des demokratischen Winterthurer Politikers her, der das Volk als «höchsten Richter» zu akzeptieren gewillt ist. Die Initiative, so Forrer, bildet damit einen Schutz gegen eine

«wirkliche oder vermeintliche Vergewaltigung von Parteien, die in Minderheit sind»

und

«sie ist etwas Angreifendes, Erneuerndes und regelmäßig etwas Fortschrittliches[149].»

[144] Ebd., S. 1301.
[145] Ebd., S. 1315.
[146] Ebd.
[147] Ebd., S. 1316.
[148] Ebd., S. 1325.
[149] Ebd., S. 1311.

Die Initiative, sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene, dient dazu, ein Parlament, eine Regierung zum politischen Handeln zu bewegen;

«sie (d. h. die Gesetzesinitiative) wird dazu dienen, die Herrschaften zu zwingen, daß sie sich auf dem Weg des vom Volke gewählten Fortschrittes bewegen und den letzteren durchführen[150].»

Die nationalrätliche Debatte weist auch einige wenige gegnerische Voten auf. Sie entstammen jenen politischen Kreisen, die nicht zuletzt aus ihrem Demokratieverständnis heraus die Mittel direkter Intervention des Volkes ablehnen. So der Genfer Fazy, welcher die Initiative als unzulässige Mischung zweier verschiedener Prinzipien versteht. Nach ihm ist es nicht möglich, daß zur gleichen Zeit Volksvertretung und Volk legislatorisch tätig sind. Doch auch die praktischen Wirkungen der Initiative bergen Gefahren in sich. Kann es doch als sicher gelten, daß von zehn Initiativen deren neun den Einfluß des Bundes auf Kosten der Kantone verstärken wollen. Fazy sieht so hinsichtlich der Kompetenzabgrenzungen zwischen den beiden Ebenen einen dauernden föderalistisch-zentralistischen Kampf voraus, im Verlauf dessen die Kantone in immer schwächere Positionen geraten.

Die Befürworter der Gesetzesinitiative weisen auf die angeblich guten Erfahrungen in den Kantonen hin, doch da muß man, nach Fazy, einschränkend hinzufügen, daß nur der «bon sens du peuple» dieses zurückhält, andauernd Gesetzesinitiativen zu lancieren. Das würde nämlich zu einem Chaos führen[151].

Der Jurassier Albert Gobat, ein weiterer Gegner der Initiative, hält diese für ein Instrument kleiner, sektiererischer und popularitätsgieriger Kreise. Es wird von Leuten benutzt, die von demokratischem Formalismus schwärmen. Die Demagogie, meint Gobat, ist der größte Feind unserer republikanischen Institutionen, und gerade sie ist praktisch die Basis der sogenannten Volksrechte. Volksinitiativen entspringen nicht einem tiefen Volksempfinden, «mais de clubs qui ont le plus souvent des arrière-pensées», und das Volk ist auch nicht in der Lage, die Gesetze und Initiativen, welche man ihm vorlegt, zu verstehen. «Pensez-vous», ruft Gobat am Schluß seines Votums den Ratskollegen zu,

«que vous aurez procuré au peuple un élément de bonheur? Lui aurez-vous donné, avec l'initiative, du pain? Non, vous lui aurez donné du vent[152].»

Secrétan schließlich, der Waadtländer Liberale, empfindet die Unterscheidung zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht, deren Notwendigkeit manche Befürworter in der Debatte immer wieder beschwören, reichlich akademisch. Das sind juristische Sorgen, die das Volk nicht interessieren. Und der Schächtartikel ist nicht ein «article de boucherie», wie ihn Gobat nennt, sondern «c'est l'expression d'une passion populaire».

[150] Ebd., S. 1312.
[151] Ebd., S. 1309.
[152] Ebd., S. 1324 – «vent» wird dabei verwendet als Ausdruck einer «chose vaine et vide», vgl. *Dictionnaire Littré*, Paris 1964, S. 654.

Mit der Verfassungsinitiative allein, glaubt Secrétan, wird das Volk viel mehr erreichen[153].

Die Diskussion im Nationalrat zeitigt keine direkten Folgen, da der Rat die Vorlage an den Bundesrat mit der Auflage zurückweist, einen ergänzenden Bericht zu erstatten, und dieser sie gewissermaßen ad acta legt. Die Debatte zeigt, daß mit dem neuen Volksrecht noch keine sehr einprägsamen Erfahrungen gemacht worden sind. Höchstens der Schächtartikel ist da und dort Stein des Anstoßes, und man bedauert, daß gerade er das erste Resultat einer eidgenössischen Volksinitiative darstellt. Aber solches Mißfallen findet sich doch zumeist in den Reihen der Verfassungsästheten und Rechtsgelehrten, während weite Kreise die Unterscheidung zwischen Verfassung- und Gesetzesrecht nicht weiter berührt. 1906 ist denn auch möglicherweise noch ein Zeitpunkt, zu welchem man die Initiative lediglich nach ihren handgreiflichen Wirkungen beurteilt, d. h. nach ihrem verfassungsrechtlichen Niederschlag. Von oppositionellen Vorstößen, die einmal an der Klippe der Volks- und Ständeabstimmung gescheitert sind, wird nicht mehr lange gesprochen. Erstaunlicherweise aber werden nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch innerhalb der Bundesversammlung, ja sogar vom Bundespräsidenten selbst Überlegungen angestellt, welche Initiativen wünschbar wären oder mit welchen in nächster Zeit zu rechnen sei.

So erklärt Forrer während der Debatte im Nationalrat, zu welchen Volksbegehren er ohne weiteres ja sagen würde:

- Aufhebung der Adelstitel
- Aufhebung der Gesandtschaften, außer in den unmittelbaren Nachbarländern
- Kündigung der internationalen Übereinkunft betreffend die Gerichtskosten[154].

Und Lutz meint, ihm würde eine Initiative zustatten kommen, die verlange, daß der Bund alle Folgen der Verträge, die er mit dem Ausland geschlossen, selber zu tragen habe[155].

Diese Aufzählung von möglichen Volksvorstößen, ähnlich jener Dürrenmatts in seiner Berner Volkszeitung (Kap. 25), deutet darauf hin, daß mit der Initiative etwas ausgefallene, eher persönliche politische Wünsche vorgetragen werden wollen. Es wird auch offenbar, daß die Initiative noch als Freiraum der persönlichen politischen Entfaltung gewertet wird, in welchem Postulate erhoben werden können, die nicht ohne weiteres parteipolitischen Konsens hervorrufen würden.

273 *1923 – «Mißbrauch» des Initiativrechts*

Im Verlauf des Jahres 1923 kommen in den eidgenössischen Räten zwei praktisch (d. h. in der politischen Intention) gleichlautende Motionen zur Sprache. Im Na-

[153] Ebd., S. 1329.
[154] Ebd., S. 1311.
[155] Ebd., S. 1316.

tionalrat ist es jene von Paul Maillefer, einem Waadtländer Freisinnigen, ehemals Syndic von Lausanne und Professor für Schweizergeschichte an der dortigen Universität. Im Ständerat stammt die Motion vom Bündner Friedrich Brügger, einem Berufsoffizier im Range eines Korpskommandanten und Mitglied der katholisch-konservativen Fraktion.

Die beiden Vorstöße gehen auf die unmittelbare Zeit nach dem denkwürdigen Abstimmungskampf um die Initiative für eine Vermögensabgabe, die die Sozialdemokratische Partei eingereicht hatte, zurück (vgl. Kap. 419). In weiten Reihen der bürgerlichen Politiker besteht der Eindruck, mit dieser Initiative hätten die Sozialisten den Bogen überspannt, indem die ungeschriebenen, aber von den Bürgerlichen anerkannten materiellen und politischen Grenzen, denen eine Initiative unterliege, verletzt worden seien.

Dieser «Tatbestand» veranlaßt eine Gruppe innerhalb der bürgerlichen Fraktionen, die Einschränkung des Initiativrechts zur Diskussion zu stellen.

Hinter den beiden Vorstößen sind mehr oder weniger konzise Auffassungen von der Rolle der Initiative im schweizerischen Staat sichtbar. Deutlich dargestellt werden von den Motionären und ihren Gesinnungsgenossen die Gründe, weshalb der Einbruch von Volksbegehren in bestimmte, tragenden Werten vorbehaltene Gebiete nicht zugelassen werden kann. Jene bürgerlichen Vertreter, die Anhänger der Vorstöße sind, umschreiben das Initiativrecht vorab negativ in dem Sinne, daß sie verdeutlichen, was die Initiative nicht sein darf und soll.

Auf der anderen Seite sind die Gegner der Motionen und die Verantwortlichen der Vermögensabgabe-Initiative aufgerufen, den reaktionären Hieb zu parieren. Und damit werden sie fast automatisch in die Rolle der Befürworter einer unbeschränkten, alles in Frage stellenden Initiative gedrängt. Die Sozialdemokraten können sich als konsequente Verfechter der Volksrechte auf ihre frühere Haltung in ähnlichen Fragen berufen, während ihre ehemaligen Mitstreiter in der Opposition, die Katholisch-Konservativen nun, einmal in der Regierung etabliert, sich von ihrer Vorliebe für die Initiative distanziert haben[156].

Mitten zwischen beiden Positionen steht, in seltsam ambivalenter Haltung, der Bundesrat. Er betrachtet, wie es sein Vertreter Motta beteuert, das Initiativrecht als unantastbar. Doch ist er gleichzeitig bereit, die Motionen entgegenzunehmen. Sicher trägt der unentschiedene Standort des Bundesrates wesentlich dazu bei, daß der bürgerliche Vorstoß keine weiteren Folgen zeitigt und schon bald vergessen ist.

Der Wortlaut der beiden Motionen ist folgender:
Motion NR Maillefer vom 8. Dezember 1922:

[156] Erstmals wird mit Joseph Zemp ein Katholisch-Konservativer am 17. Dezember 1891 in den Bundesrat gewählt, 1908 wird er durch den Luzerner Katholisch-Konservativen Josef Anton Schobinger abgelöst, welcher, nach seinem Tod im Amte, durch seinen Tessiner Parteigenossen Giuseppe Motta 1911 ersetzt wird; vgl. *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, Bern 1975, S. 552.

«Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten innert kürzester Frist Bericht und Antrag über die Revision des Art. 121 der Bundesverfassung einzubringen, zwecks Ausschaltung mißbräuchlicher Ausübung des Initiativrechts[157].»

Motion SR Brügger vom 6. Dezember 1922:

«Der Bundesrat wolle prüfen und berichten, ob und wie dem Mißbrauch des Initiativrechts zu steuern wäre[158].»

Betrachten wir zunächst die Gründe und Argumente der Motionäre, wie diese sie während den Beratungen der Vorstöße, im Februar 1923 im Nationalrat, im Februar/April 1923 im Ständerat, darlegten.

Maillefer, nach einer kurzen Erläuterung der historischen Entwicklung der Initiative im Bund, spricht vorerst von den bisherigen Resultaten, welche die Initiativen aufzeigen können. Sie sind seiner Ansicht nach nicht überwältigend. Von 17 Initiativvorlagen, die der Abstimmung unterlagen, sind 12 abgelehnt worden. Von den fünf erfolgreichen berühren deren drei nebensächliche Dinge und nur zwei haben

«un caractère véritablement constitutionnel ... modifiant véritablement notre régime politique[159].»

Damit meint er die Begehren für das Staatsvertragsreferendum (vgl. Kap. 411) und für die Proporzwahl des Nationalrates (vgl. Kap. 404, 409, 410). Maillefer konstatiert aber auch, daß die verworfenen Volksvorstöße zum Teil «de très gros morceaux à avaler» waren, mit anderen Worten politisch bedeutsame Postulate: so der Beutezug, das Recht auf Arbeit und die Doppelinitiative (BR-Volkswahl und NR-Proporz).

Auch die beiden sozialistischen Initiativen für die direkte Bundessteuer und für die Vermögensabgabe (vgl. Kap. 414 und 419) sind seiner Auffassung nach gewichtige Begehren, nicht unbedingt politisch-qualitativ, sondern eher in dem Sinne, daß sie das Stimmvolk massenhaft zur Urne, jedenfalls bei der Vermögensabgabe, geführt haben. Doch obschon den Initianten eine deutliche Abfuhr zuteil geworden ist, befinde man sich schon wieder inmitten eines Abstimmungs- bzw. Meinungsbildungskampfes für und wider die Zollinitiative (Kap. 421).

Nach Maillefer ist es möglich, daß infolge konstanter Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch solche Initiativen die Stimmung, d. h. die Herrschaft und Macht, einmal umschwenkt:

«en matière de changement politique l'ardeur des assaillants est en général plus tenace que la persévérance des défenseurs. On peut toujours craindre la lassitude du corps électoral, une défaillance momentanée, une surprise. Une fois le mal consommé, il serait bien difficile de le réparer[160].»

[157] *Sten. Bull. NR* 1923, S. 146.
[158] *Sten. Bull. SR* 1923, S. 39.
[159] *Sten. Bull. NR* 1923, S. 147.
[160] Ebd.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß Maillefer hier, wenn er vom «mal» spricht, den sozialistischen Umsturz meint. Einige Artikel der Bundesverfassung, so der Motionär weiter, müssen vor der Initiative geschützt werden:

«On pourrait exclure de l'initiative tout ce qui touche à notre organisation fédérative, au système des deux chambres, à quelques-unes des attributions essentielles de l'Assemblée fédérale, à la nomination et à la composition du Conseil fédéral, à la défense nationale, à l'indépendance de la Suisse et à sa neutralité[161].»

Aber auch «famille, propriété individuelle, liberté individuelle» sollen vom Initiativrecht ausgespart werden, wobei es der Bundesversammlung obliegen wird, im Zweifelsfall zu entscheiden, welche Initiativen die «verbotenen Gebiete» berühren und welche nicht. Maillefer empfiehlt dem Bundesrat, zu prüfen, ob nicht Änderungen des Initiativrechts auf folgenden Gebieten vorgenommen werden sollten:

- Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 100000;
- Abgabe der Unterschriften bzw. Auflegen der Unterschriftenbogen nur mehr auf den Gemeindekanzleien (Maillefer empfindet das Sammeln von Unterschriften in öffentlichen Lokalen beispielsweise als «unwürdig»);
- jedes Volksbegehren muß von einem 10–15köpfigen Initiativkomitee getragen werden, das mit den Behörden verhandeln und die Initiative allenfalls zurückziehen kann;
- Kosten, die durch eine Initiative verursacht werden, müssen dem Initiativkomitee übertragen werden;
- bei Abstimmungen über Volksinitiativen Gültigkeitserfordernis der mindestens hälftigen Beteiligung der Stimmbürgerschaft;
- Eventualabstimmung bei Initiative und Gegenentwurf;
- Einhalten einer bestimmten Frist zwischen den Abstimmungen über gleichlautende Initiativen (Maillefer weist auf das Beispiel der Proporzinitiativen hin)[162].

Vor der kleinen Kammer erläutert Ständerat Brügger seine Motive. Auch er beteuert, an eine Abschaffung der Initiative nicht zu denken, doch gehe es um die «Verhütung von Mißbrauch» des Initiativrechts.

Worin sieht Brügger diesen angeblichen Mißbrauch?

«Die heutige unruhige Zeit mit ihrer allgemeinen Unzufriedenheit» ist eine der wesentlichen Ursachen, welche zur «ganz unnötigen Anwendung» des Initiativrechts, zu «ziemlich unnützen Initiativen» führt[163]. Als Beispiele nennt er die Schutzhaft- und die Militärjustiz-Initiativen. Erstere, präzisiert Brügger, sei «zwar gut gemeint», aber praktisch nicht durchführbar gewesen.

Nicht nur unnütz, sondern geradezu gefährlich sind aber in Brüggers Augen Initiativen wie diejenige für eine Vermögensabgabe. Sie hat eine «skrupellos demagogische Anlage», ist ein «Verheimlichungsversuch ihrer wirklichen Ziele und Ab-

[161] Ebd., S. 149.
[162] Ebd., S. 150f.
[163] *Sten. Bull. SR* 1923, S. 40.

sichten», ein «Angriff auf das Privateigentum» und übernimmt zudem «fremde und konfuse Theorien».

«Dazu ist die Initiative nicht da, um als Plattform für sozialistische Propaganda zu dienen, wozu sie nun schon zweimal mißbraucht worden ist, freilich ohne Erfolg. Aber Mißerfolge schrecken vorab einen richtig verbohrten Theoretiker niemals ab, sogar auch einen weniger heiklen Praktiker nicht, der gleich einem Hausierjuden von der zudringlichen Wiederholung immer der gleichen Anpreisungen schließlich doch noch einen Erfolg erhofft. Die Initianten für die Vermögensabgabe haben ja auch sofort nach dem 3. Dezember 1922 erklärt: ‹Wir kommen wieder›[164].»

Eine solche Rückkehr will nun Brügger mit geeigneten Vorkehren vereiteln. Auch er überreicht dem Bundesrat einen ganzen Katalog von möglichen Maßnahmen zur Prüfung:

- es wäre zu überlegen, «ob nicht unvernünftige oder revolutionäre Initiativen ihre Schranken finden sollten an allgemein anerkannten Satzungen göttlichen oder natürlichen Rechts, an den Geboten der Sittlichkeit und Moral» – Brügger denkt hiebei an ein ausdrückliches Verbot der «Sozialisierung» der Frauen und Kinder, der Aufhebung der Ehe und Familie und der Aufhebung des Privateigentums;
- über die Zulässigkeit einer Initiative soll das Bundesgericht oder die Bundesversammlung entscheiden;
- «Initiativen sollen nicht gegen Verfassungsartikel und Gesetze gehen dürfen, die noch nicht etliche Jahre alt sind»;
- «verworfene Initiativen dürfen nicht vor Ablauf etlicher Jahre wiederholt werden»;
- Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 100000 – allenfalls soll eine Initiative nur vor das Volk gebracht werden können, wenn ihr ein bestimmter Teil der Bundesversammlung zustimmt;
- «Die Unterschriftensammlung soll mit mehr Form und Würde vor sich gehen.» Stimmbürger, die eine Initiative unterschreiben wollen, haben sich zu diesem Zweck auf der Gemeindekanzlei einzufinden – «ein solcher Akt direkter Gesetzgebung ist diese Art Solennitätsform wohl wert. Das würde auch dem überschwätzenden Mißbrauch der Unterschriftensammlung in Wirtschaften und Werkstätten oder gar durch Agenturen und Geschäftsbureaux steuern»;
- Befristung der Einsendung der Unterschriften an die Bundeskanzlei auf drei Monate;
- Ausweitung der Frist für die Stellungnahme der eidgenössischen Räte auf drei Jahre;
- Gesetzliche Konstitution eines Komitees, das zum Rückzug der Initiative berechtigt ist;
- Ausscheidung der Initiativpostulate nach Verfassungs- und Gesetzesrecht durch die Bundesversammlung oder das Bundesgericht[165].

Nachdem die Intentionen der Motionäre offengelegt worden sind, bedarf es keines speziellen Hinweises auf die Tatsache, daß die Kreise um Nationalrat Maillefer und Ständerat Brügger die Waffe der Initiative, vor allem im Hinblick auf deren Gebrauch durch die Linke, entschärfen wollen. Als «Mißbrauch» qualifizieren sie in erster Linie politisch «unmögliche» Initiativforderungen, die im Zweifelsfall immer

[164] Ebd.
[165] Ebd., S. 41f.

auf der Seite der Sozialdemokratie zu suchen sind. Es ist die vermeintliche Möglichkeit, mittels der Volksinitiative radikale politische Veränderungen zu bewirken, welche dem Instrument Volksbegehren genommen werden soll. Die Reichweite der durch diese beiden Motionen zur Prüfung vorgeschlagenen Maßnahme zeigt, daß dem Volksbegehren in bestimmten rechtsbürgerlichen Kreisen eine erhebliche, wenn auch nur potentielle Wirkung auf politischer Ebene zugeschrieben wird.

Die vorhin kurz skizzierte Haltung des Bundesrates gegenüber den beiden Vorstößen erklärt sich zum Teil dadurch, daß er sich nicht mehr näher mit den eigentlichen Motionstexten auseinandersetzt, sondern auf die in der Begründung der Motionäre enthaltenen Vorschläge eingeht.

Giuseppe Motta, Sprecher des Bundesrates in seiner Eigenschaft als Bundespräsident, will nicht von «Mißbrauch» des Initiativrechts sprechen. Trotzdem ist er gewillt, «à améliorer le droit d'initiative» und in diesem Sinne bereit, die Motion entgegenzunehmen. Der Bundespräsident würdigt die Initiative kurz so:

«Le droit d'initiative est un de ceux qui donnent avant tout autre et plus que tout autre sa physionomie à la démocratie suisse. Il n'y faut toucher qu'avec une délicatesse extrême et un souci vigilant de la constitution politique même de notre pays[166].»

Motta liefert sodann eine Analyse der schweizerischen direkten Demokratie. Sie ist für ihn ein «régime utile, ferme et qui sait réaliser les progrès nécessaires». Daß von den 81 Vorlagen, die der Abstimmung unterlagen, von Volk und Ständen 44 angenommen und 37 verworfen wurden, ist für ihn der Beweis,

«que notre peuple sait faire une juste différence entre les choses et que s'il est souvent retenu par un sentiment conservateur sain, il sait cependant se décider, lorsqu'il faut ouvrir la porte aux progès nécessaires[167].»

Die Praxis der Initiative, so Motta, welche das Volk ebenso wie im Falle des Referendums als konservatives und Neuerungen nicht zugängliches zeige, gebe keine Veranlassung zu sagen, die Initiative sei unwichtig; denn mehr als einmal

«les mouvements d'initiatives qui aboutirent à des négations furent les germes de révisions futures par la voie parlementaire».

Diese Feststellung Mottas ist für unsere Belange nicht unwichtig, denn sie bedeutet einen Hinweis auf die weiter unten als unkontrollierbare, indirekte Wirkungen bezeichneten Effekte (vgl. Kap. 531), denen wir auch bei der Schilderung der Volksbegehren soweit als möglich nachzugehen haben werden.

Gesamthaft gesehen hält Motta die durch die Initiative eingeführten Neuerungen, mit Ausnahme des Schächtverbots und mit Vorbehalten gegenüber dem Staatsvertragsreferendum, für glückliche Erweiterungen des Verfassungsrechts. Insbesondere rechnet er der Bundesversammlung vor, wie tief und breit sich die «politische Physiognomie» des schweizerischen Parlamentarismus durch den von

[166] *Sten. Bull. NR* 1923, S. 154.
[167] Ebd., S. 152.

Initiativen bewirkten Wechsel vom Majorz zum Proporz verändert hat. Dem Volksbegehren schreibt der bundesrätliche Sprecher auch eine erhebliche staatsbürgerlich-erzieherische Wirkung zu – sogar im Falle der Vermögensabgabe-Initiative. Unter Zwischenrufen der linken Seite meint Motta, hier sei der Bürger sehr augenfällig über den Wert sozialistischer Theorien unterrichtet worden ...

Von den einzelnen durch die Motionäre vorgeschlagenen Maßnahmen ist Motta nicht begeistert. Ganz allgemein begründet er seine eher negative Haltung mit der Auffassung, in der Schweiz habe man das Prinzip akzeptiert, daß sich Reformen nicht durch revolutionäre Gewalt, sondern mit dem Stimmzettel durchführen ließen.

«Si nous proclamons qu'on n'a pas en Suisse le droit à la révolution, parce que notre démocratie est complète, parce qu'elle connaît ni bornes ni entraves, il ne faut pas, en revanche, opposer la revision partielle à la revision totale. Il ne faut pas non plus créer des principes sacro-saints devant lesquels le peuple serait obligé de s'arrêter[168].»
«Ce que l'on peut et ce que l'on doit exiger pour le peuple c'est l'éducation de son caractère et de son esprit, c'est la sagesse, c'est la science des réalités, c'est la discipline. Voilà les entraves, entraves légitimes. Il n'y en a point d'autres dans la démocratie[169].»

Trotz diesem an sich hehren Bekenntnis zu den unantastbaren Volksrechten erklärt sich Motta nicht nur bereit, im Namen des Bundesrates die Motion entgegenzunehmen; er findet auch, die Unterschriftensammlung für Initiativen habe fortan in «würdigerem Rahmen» zu geschehen, die Behandlungsfristen für Volksbegehren müßten verlängert werden und – ein auch rechtlich gesehen etwas eigenartiger Wunsch – das Initiativkomitee müßte seine Initiative je nach Bedürfnis verändern oder zurückziehen können.

Wie reagiert man nun in den beiden Räten auf diese Vorstöße? Im Nationalrat ist es vor allem die Linke, welche sich in der Diskussion engagiert. Die Ausnahme bildet Schopfer, der Waadtländer Freisinnige, welcher den Zusammenhang der Motionen mit dem Erlebnis der Vermögensabgabe-Initiative präzisiert. Er nennt sie «l'initiative sur la spoliation des fortunes», also nicht «Vermögensabgabe», sondern «Plünderung der Vermögen». Das Volksbegehren der Sozialdemokraten wird damit bereits in den Grenzbereich der Kriminalität verwiesen. Die Initiative war nach Schopfer auch gar nicht zulässig:

«il s'agit en réalité d'un véritable corps de droit plus ou moins complet et détaillé, destiné à instaurer un nouveau régime social dont les conséquences subversives annihileraient les garanties essentielles de l'homme et du citoyen[170].»

Léon Nicole, Genfer Linkssozialist, und Christian Hitz, kommunistischer Vertreter aus Zürich, rechnen den Bürgerlichen vor, daß die Motion in Tat und Wahrheit nur gegen die Sozialdemokratische Partei gerichtet ist. Doch könne man die

[168] Ebd., S. 153f.
[169] Ebd., S. 154.
[170] Ebd., S. 155.

Unterschriftenzahl beispielsweise ganz beliebig erhöhen – die Sozialisten würden immer wieder Initiativen bringen und sich von diesen Maßnahmen nicht abschrekken lassen.

Hitz äußert sich zur Rolle der Initiative: sie ist das Mittel der «öffentlichen Instruktion, der Aufklärung, der Erziehung des Volkes»; man kann mit ihr das Volk zur politischen Reife erziehen,

«von der wir erwarten, daß sie, wenn man diese Reife wirklich herankommen ließe, in der Tat dazu führen könnte, daß ein Volk eine Vermögensabgabeinitiative nicht nur, sondern auch eine Totalrevision einer Verfassung vornehmen könnte, die dann wirklich das verwirklichen müßte, was man am 3. Dezember gefürchtet hat[171].»

Hitz erklärt aber, daß es «leider» nicht so weit kommen werde, daß die Initiative den Sozialismus herbeiführe. Denn bevor dies geschehen könnte, würde die Initiative als Institution durch die Herrschenden abgeschafft werden. Nur schon

«die leise Gefahr, daß es am 3. Dezember anders hätte ausfallen können, (hat) die Herrschaften gegen die Demokratie mobilisiert[172].»

Übrigens habe sich General Wille dahingehend geäußert, wenn das Volk einmal einen Unsinn wie die Vermögensabgabe beschließe, seien die Behörden nicht verpflichtet, einen solchen Volksbeschluß auszuführen.

«Aus diesem Grunde, weil wir wissen, daß die Demokratie niemals dazu führen kann, die bestehende Ordnung wirklich im Interesse der arbeitenden Klasse umzustürzen, können wir natürlich nicht hoffen, mit der Demokratie wirklich das Letzte zu erreichen. Wir müssen immerhin sagen, daß die Demokratie etwelchen Nutzen bringt für die Aufklärung auf diesem Wege[173].»

Der Linksdemokrat Weber aus St. Gallen sieht die Initiative ebenfalls als politisches Erziehungsmittel für das Volk. Sie ist aber auch ein Instrument, mit dem allfällige Differenzen zwischen der Mehrheit des Parlamentes und jener des Volkes beigelegt werden können. Er erinnert an die Geschichte der Einführung des Proporzwahlrechts und auch an die Abstimmung über die Lex Häberlin[174].

Im Ständerat dominieren die freisinnigen Voten. Der Solothurner Dietschi lehnt im Namen dieser Fraktion die Motion Brügger ab. Er ist zwar auch der Auffassung, das Initiativrecht leide an bestimmten Mängeln, vor allem hinsichtlich der Vermengung von Gesetzes- und Verfassungsmaterien. Doch die durch die Motionäre empfohlenen Maßnahmen sind nicht geeignet, in dieser und auch in anderer Beziehung eine Besserung zu bringen[175].

[171] Ebd., S. 158 – mit dem 3. Dezember (1922) ist der Tag der Abstimmung über die Vermögensabgabe gemeint; deren Gegner behaupteten, mit ihrer Realisierung werde in der Schweiz etwas Ähnliches wie die russische Oktoberrevolution beginnen (vgl. auch Kap. 419).

[172] Ebd.

[173] Ebd.

[174] Ebd., S. 154.

[175] *Sten. Bull. SR* 1923, S. 93ff.

Auch Edwin Hauser, glarnerisches Mitglied der sozialistischen Fraktion, lehnt Brüggers Vorschläge energisch ab, «durchdrungen von einem unerschütterlichen Vertrauen zum politischen Verstand des Schweizervolkes[176].» Nicht so der Luzerner Katholisch-Konservative Winiger. Für ihn liegt der Grund einer erheblichen Mißstimmung gegenüber der Initiative, welche die Vermögensabgabe-Initiative erst ausgelöst habe, in der «Überproduktion» an Volksbegehren und in Mißbräuchen, so etwa des geschäftsmäßigen Sammelns von Unterschriften.

«Es stehen ihrer paar zusammen, halten eine Sitzung ab, beschließen die Initiative, übergeben es dem Bureau in Zürich, die 50000 Unterschriften zusammenzubringen. Weiter haben sie gar nichts mehr zu riskieren[177].»

Über die Verhandlungen bleibt schließlich zu bemerken, daß in beiden Räten das «Attentat auf das Initiativrecht» (Hitz) abgelehnt wird, trotz der Bereitschaft des Bundesrates, die Erwägungen der Motionäre zu prüfen. Die Mehrheiten der Räte sind sich darüber einig, daß man zur Zeit Wichtigeres zu tun habe, als das Initiativrecht zu revidieren.

Halten wir noch einmal fest: Anlaß zu den Anregungen Maillefers und Brüggers, das Initiativrecht wesentlich einzuschränken, ist die Initiativpraxis, vorab der Linken. Diese ist nach Auffassung der Motionäre darauf ausgerichtet, durch immer neue «unmögliche» Begehren mit «revolutionären» Inhalten schließlich eine Volks- und Ständemehrheit für sich zu gewinnen und damit radikale gesellschaftspolitische Veränderungen einzuleiten. Als Beispiele für diese Tendenz in der Praxis werden die Initiativen für ein Recht auf Arbeit, für die Abschaffung der Militärjustiz und vor allem jene für eine Vermögensabgabe betrachtet.

Die Räte aber teilen diese Auffassungen nicht. Die Bürgerlichen sind zwar generell mit der These vom Mißbrauch der Initiative durch die Sozialisten einverstanden. Aber sie erachten mehrheitlich die vorgeschlagenen «Verbesserungen» entweder als zu weitgehend (restriktiv) oder als unzweckmäßig.

Wahrscheinlich ist es dem unzulänglichen, weil stark restriktiven Charakter der vorgeschlagenen Maßnahmen sowie der unentschiedenen Haltung des Bundesrates zuzuschreiben, daß die Motionen in den Räten keinen Anklang finden und das Geschäft in der Folge aus Abschied und Traktanden fällt.

[176] Ebd. S. 97.

[177] Ebd., S. 99 – die von Winiger geschilderte Szene ist nicht ganz aus der Luft gegriffen, denn in den Ratsprotokollen aus den 20er Jahren finden sich verschiedentlich Klagen über «kommerzmäßiges» Unterschriftensammeln durch «anonyme Bureaux».

3 *Die Volksinitiative als Gegenstand staatsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Diskussion*

31 *Politische Praxis und Theorie*

Das vorliegende Kapitel bildet eine Brücke zwischen den beiden empirischen Kapiteln (2 und 4) unserer Darstellung und schafft damit die Grundlagen, nach denen wir das empirische Material in Kapitel 5 und 6 systematisch sichten und theoretisch durchleuchten werden. Im zweiten Kapitel versuchten wir aufzuzeigen, wie sich die Partialverfassungsinitiative als Instrument der Opposition politisch durchgesetzt hat und mit welchen Befürchtungen und Hoffnungen Gegner und Befürworter sowohl vor wie nach der Einführung des neuen Volksrechtes argumentierten. Wie in Kapitel 26 schon erwähnt wurde, ist eine strenge Trennung zwischen politischen und wissenschaftlichen Argumenten nicht möglich. Es soll deshalb im folgenden vorerst der staatstheoretisch-politikwissenschaftliche Gehalt der im zweiten Kapitel resümierten Debatten herausgeschält werden. Dabei erläutern wir, wie weit die entsprechenden politischen Positionen die wissenschaftliche Diskussion befruchtet, ja geradezu vorgezeichnet haben. So ist es auffallend, daß entsprechende Diskussionen vor allem dort anzutreffen sind, wo die materiellen Forderungen eines Volksbegehrens Fragen der inhaltlichen Grenzen oder materiellen Schranken des Initiativrechtes provoziert haben (1894, 1923). Auch beim gegenwärtigen Gespräch über die Revision des Initiativrechts fällt auf, wie sehr die Standpunkte durch ein ganz bestimmtes Demokratieverständnis geprägt sind und wie sehr diese die Interpretation der Funktion und Wirkungsweise der Volksinitiative beeinflußt, freilich meist in negativer Form.

Die Tatsache, daß die Initiativen sowohl in dem von uns behandelten Zeitraum als auch seit dem zweiten Weltkrieg auf so verschiedenen Argumentationsebenen behandelt worden sind, hat unser methodisches Vorgehen wesentlich bestimmt. Wir haben uns entschlossen, jede der 47 eingereichten Initiativen im vierten Kapitel in die ihr eigene politische Ambiance einzuordnen. Dabei werden auch die dazu gehörenden formalrechtlichen und materiellen Auseinandersetzungen soweit möglich und nötig einbezogen. Um aber dieses weit ausgebreitete empirische Material kritisch zu sichten und auszuwerten, bedürfen wir eines theoretischen Rahmens, der uns ein zusammenfassendes Urteil über die Rolle der Initiative im politischen System der Schweiz erlaubt. Wir haben ihn entwickelt, indem wir die Resultate der bisherigen staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Literatur kritisch gesichtet und diese auf ihre analytische Anwendbarkeit hin geprüft haben. Dies schien uns aber erst möglich, nachdem wir herausgearbeitet hatten, wie weit sich politische Praxis und wissenschaftliche Interpretation gegenseitig bedingen und durchdringen, in welchem Ausmaß also die wissenschaftliche Literatur praxis- und standortbezogen ist. Unser Überblick über die staatsrechtliche und politikwissenschaft-

liche Literatur (Kap. 32 und 33) bezweckt keineswegs Vollständigkeit. Wir verweisen in dieser Beziehung auf die von Roland Ruffieux erstellte Literaturübersicht[1]. Sie erscheint uns nur insofern ergänzungsbedürftig, als er dabei das Zwiegespräch zwischen Praxis und Theorie etwas vernachlässigt hat.

Die staatsrechtliche Literatur (Kap. 32) bedarf trotz der großen Anzahl der dem Thema gewidmeten Werke einer kurzen historisch-genetischen Darstellung. Wir können uns also darauf beschränken, die dabei erkennbare gegenseitige Verknüpfung von Praxis und Theorie hervorzuheben. Etwas ausführlicher werden wir uns mit der politikwissenschaftlichen Literatur zu befassen haben. Denn sie eignet sich besser dazu, aufzuweisen, wann, wie und weshalb sich mit dem Selbstverständnis der politischen Praxis auch die Beurteilungskriterien gewandelt haben; und zwar so, daß man die Initiative nicht mehr vorwiegend von ihren umstrittenen Wirkungen aus beurteilt hat. Unsere Beurteilungskriterien, die wir in Hypothesenform im Kapitel 34 entwickeln, sollen jedoch nicht nur praxisbezogen, sondern auch so umfassend als möglich sein. Sie sollen uns erlauben, über die statistische Durchleuchtung des empirischen Materials (Kap. 5) hinaus eine Bilanz darüber zu ziehen, wie nachhaltig die Volksinitiative das politische Leben der Schweiz seit 1891 beeinflußt und inwiefern sie möglicherweise das politische System als solches qualitativ verändert haben könnte (Kap. 6).

32 *Der Beitrag des Staats- und Verfassungsrechts zur Interpretation der Volksinitiative*

Leonhard Neidhart kommt in seinem Werk über Plebiszit und pluralitäre Demokratie zum Schluß, die Rechtswissenschaft habe sich immer daran schwer getan, die miteinander konkurrierenden Elemente der repräsentativen und der plebiszitären Demokratie rechtslogisch systematisch zu verbinden. So habe sich ihr analytischer Beitrag bei der Initiative darauf beschränkt, das Problem der materiellen Schranken zu diskutieren, mithin zu untersuchen, welche Inhalte von Initiativen als legitim betrachtet worden seien[1a]. Die Einseitigkeit dieses Urteils mag darin begründet sein, daß sich der Verfasser ausschließlich mit dem fakultativen Referendum befaßt, während die Juristen die Volksrechte häufig als Ganzes beurteilen. Nun gibt es immerhin eine Anzahl staatsrechtlicher Autoren, die sich ausschließlich mit der Volksinitiative befassen oder ihr gesonderte Kapitel widmen. Deshalb lohnt es sich, eine etwas genauere Bilanz zu ziehen. Freilich müssen wir dabei jene Werke ausklammern, die sich ausschließlich mit dem kantonalen und kommunalen Initiativrecht befassen, obschon gerade sie in ihrer Fragestellung z. T. anregend sind. Betrachtet man die oben erwähnten Schriften im historischen Zeitablauf, läßt sich zunächst eine Parallelität zwischen den jeweiligen Höhepunkten politischer

[1] Ruffieux, Roland, *La démocratie réferendaire en Suisse au XX^e siècle*, tome 1, Fribourg 1972, S. 14–31.

[1a] Neidhart, *Plebiszit*, S. 11, 15, 18.

Auseinandersetzung und entsprechenden staatsrechtlichen Interpretationen erkennen (zwanziger, fünfziger und siebziger Jahre). In zweiter Linie läßt sich eine gewisse Abfolge feststellen, in der bestimmte sachliche Fragestellungen dominieren und verschwinden. So untersuchten die Juristen die Initiative in Anlehnung an Curti zuerst unter historischem, dann unter rechtssystematischem Aspekt. Im zweiten Falle wandelte man in den Spuren von Salis und rekapitulierte die von ihm aufgeworfenen Unterschiede zwischen Referendum und Initiative, zwischen Partial- und Totalrevision, zwischen Anregung und formulierter Initiative. Die materiellen Schranken der Verfassungsrevision erscheinen aber dabei als mehr oder weniger ausgeprägter «Cantus firmus». Wir werden die soeben entwickelten Ansätze nun anhand von bezeichnenden Beispielen illustrieren. Zum Schluß fassen wir kurz den Stand der staatsrechtlichen Gegenwartsdiskussion zusammen.

In den historisch orientierten Werken oder in den entsprechenden Teilen solcher Werke verfolgen die Verfasser das Ziel, die Einführung der Partialverfassungsinitiative im Bund als logische Folge der kantonalen Entwicklung hinzustellen[2] oder zu rechtfertigen[3]. Auf der Suche nach den historischen Wurzeln der Volksrechte kam Colombel zu einem ähnlichen, wenn auch zurückhaltender formulierten Resultat wie Curti:

«On peut donc émettre l'opinion que la Suisse a emprunté le référendum et l'initiative populaire à la Révolution française. Mais il ne faut pas donner à cette proposition une rigueur trop absolue. Il est juste de dire que l'adoption de ces deux institutions a été facilitée dans une large mesure par l'usage qui en était déjà fait, dans un autre sens dans les anciens cantons[4].»

Der alteidgenössischen Tradition wurde also gleichsam eine kanalisierende Funktion zugeschrieben. Man verstand sie als Voraussetzung dafür, daß die Instrumente der direkten Demokratie nicht wie in Frankreich auf dem Papier blieben, sondern realisierbar wurden. Bei den Autoren, die dieses Thema behandeln, sind zwei Strömungen zu verfolgen. Wer die Initiative positiv einschätzte, war eher bereit zu unterstreichen, daß man in der Schweiz infolge einer vielhundertjährigen Erfahrung von diesem Recht einen weisen Gebrauch mache. Wer sie eher negativ einstufte, neigte mehr dazu, in ihr vorwiegend fremdes Gedankengut zu erblicken. So würdigte etwa Charles Binet die von der Initiative in der Schweiz ausgehende politische Erziehung in positivem Sinne:

«Il y a donc lieu d'espérer que l'initiative des citoyens n'imprimera pas à la législation ... un cours fantaisiste et désordonné, mais se contentera d'infléchir le mouvement de réformes émanant de l'autorité, dans un sens conforme aux aspirations populaires[5].»

[2] Keller, Albert, *Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen*, Diss. iur. Zürich 1889; Klaus, Emil, *Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1906.

[3] Berney, Jacques, *L'initiative populaire et la législation fédérale en Suisse*, Lausanne 1896.

[4] Colombel, Ed., *La Constitution de 1793 et la démocratie suisse*, Thèse jur. Paris 1903, S. 163.

[5] Binet, P., *L'initiative populaire en Suisse*, Thèse jur. Paris, Paris 1904, S. 162.

Wie wir später ausführlicher zeigen werden, folgte auch Fritz Fleiner dieser Linie[6]. Als Gegenbeispiel kann man Eduard His bezeichnen. Er brachte den mit den Volksrechten verbundenen Egalitarismus ausschließlich mit ihrem zur Französischen Revolution zurückgeführten Stammbaum in Verbindung und bewertete die Initiative als Fremdkörper im schweizerischen Recht[7]. Solche Einseitigkeiten wurden erst überwunden, als man die Fragestellung mit der international komparativen Methode verband und die Ausläufer der Volksrechte in andern Ländern mit einbezog[8].

Bei der systematischen Darstellung des geltenden Rechts bemühten sich die Autoren zunächst darum, Vor- und Nachteile der extrem weiten Ausdehnung der Initiative im kantonalen Rahmen und der beschränkten Anwendung im Bund gegeneinander abzuwägen. In zweiter Linie arbeitete man die Gegensätze zwischen Initiative und Referendum heraus. Walther Burckhardt gab dabei die Richtung an. Anhand von Beispielen aus dem Kanton Bern belegte er, daß Initiativen die Rolle von Referendumsbegehren übernehmen könnten, wenn sie durch «mißliebige Beschlüsse» der kantonalen Legislative ausgelöst würden. Aus einer umfassenden Würdigung des kantonalen Gesetzgebungsinitiativrechts zog er indessen den Schluß, daß dieses als solches wenig zur positiven Fortbildung des Rechts beizutragen habe: «Wirkliche positive Gesetzesarbeit ist nicht viel geleistet worden[9].»

In Anlehnung an Carl Hilty setzt Heinrich Büeler die Akzente zugunsten der Initiative. Verglichen mit der «passiven Natur des Referendums» stelle die Initiative «selbst schaffendes Recht» dar[10]. Waldkirch strebte etwa zur gleichen Zeit eine möglichst umfassende Systematik an. Da sein Interesse rechtsdogmatischer Natur war, bietet das Werk für unsere Betrachtung wenig Neues[11].

Mit immer größerer Deutlichkeit rückte nun aber die 1894 erstmals von Gobat aufgeworfene Frage der materiellen Schranken der Verfassungsrevision in den Vordergrund. Unter dem Eindruck der Diskussionen der fünfziger Jahre (Chevallier- und Rheinau-Initiative) erstellte Karl Spühler einen von 1874 bis 1956 reichenden Überblick der diesbezüglichen staatsrechtlichen Interpretation[12]. Wie der Titel seines Werkes zeigt, öffnet der Autor den Fächer seiner Fragestellung sehr

[6] Fleiner, Fritz, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, S. 17f., über die Wurzeln der direkten Demokratie.

[7] His, Eduard, *Geschichte des schweizerischen Staatsrechts* II, S. 242ff., III, S. 303ff.

[8] Caratsch, Reto, *Die Initiative zur Verfassungsrevision*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1926; Battelli, Maurice, *Les institutions de la démocratie directe*, Thèse jur. Genève 1932; Gerstein, Dietmar, *Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht*, Thèse jur. Lausanne 1969.

[9] Burckhardt, Walther, *Die Gesetzesinitiative im Bund*, in: *Pol. Jahrbuch* 26, 1912, S. 337, 362ff.

[10] Büeler, *Entwicklung*, S. 18.

[11] Waldkirch, Eduard, von, *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone*, Diss. iur. Bern, Bern 1918.

[12] Spühler, Karl, *Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Eidgenossenschaft*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1962.

weit. Er bezieht die Schranken nicht bloß auf die Partialrevision, sondern im umfassenden Sinne auf alle Rechte von Aktivbürgern, also auch auf die der repräsentativen und exekutiven Behörden, sofern sie Rechtssätze anregen, ausarbeiten und sanktionieren oder gewählt werden können[13]. Nun steht aber im Mittelpunkt seines Werkes die Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit der Rheinau- und Chevallier-Initiative. Deshalb bewegt sich ein großer Teil seiner Argumentation innerhalb des von uns abgesteckten Untersuchungsrahmens, in dem die Besonderheiten der staatsrechtlichen Interpretation der Verfassungsinitiative beleuchtet werden soll. Und gerade in dieser Hinsicht ist Spühlers Werk von besonderem Interesse, weil er einen materiell einzigartigen Überblick über die uns beschäftigende Entwicklung der Interpretationen vermittelt und dabei auch die Interpretationspraxis der politischen Behörden mit einbezieht. Spühler verbindet also Praxis und Theorie. Sein erkenntnisleitendes Interesse verführt ihn dabei freilich zu einer einseitigen Sicht. Es beschäftigt ihn vor allem, wann und aus welchen Gründen die Weichen in der Interpretation der Schranken falsch gestellt worden sind[14]. Die Argumente von Autoren, die in die Linie seiner eigenen Deutung passen, werden deshalb sorgfältiger abgewogen als die, mit denen nach seiner Ansicht der Weg zur Mißachtung der Schranken gepflastert ist. Da die Ansichten der ersten Gruppe mehr oder weniger in die Doktrin des Autors eingehen, gehen wir nicht im einzelnen auf sie ein, sondern begnügen uns damit, sie im Spiegel der Spühlerschen Position erscheinen zu lassen[15]. Die Vertreter der zweiten Gruppe, die bei ihm als Exponenten «ausschließlich politischer Argumentationen eines positivistischen Credos», des «Dogmas der absoluten Volkssouveränität» und des «Relativismus» etikettiert werden[16], verdienen eine etwas positivere Würdigung.

Eine Schranke bedeutet für Spühler «die Begrenzung des rechtlich zulässigen Inhalts von Rechtssätzen»[17]. Unter den verschiedenen Differenzierungen dieser Schranken ist neben den üblichen Unterscheidungen (materiell/formell; ausdrücklich/stillschweigend) die von Nef übernommene «nach oben und nach unten» die fruchtbarste. Die ersten werden als «ewige» Normen verstanden, die mittels der politischen Rechte überhaupt nicht angetastet werden können; die zweiten be-

[13] Spühler, a.a.O., S.8.

[14] Das zeigt schon der Titel des ersten Teils: Die Stellungnahme der schweizerischen Theorie und Praxis und die Ursache der Verneinung der Existenz von Schranken (S.15).

[15] Im Mittelpunkt stehen folgende Autoren:
Nef, Hans, *Materielle Schranken der Verfassungsrevision*, in: *Zs.f.Schw.Recht*, NF 61, 1942, S.108ff.
Born, Walter, *Das Verfahren der Verfassungsrevision*, Diss. iur. Bern, Bern 1947.
Kägi, Werner, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision*, Verh. des Schweizerischen Juristenvereins, in: *Zs.f.Schw.Recht*, NF 75, 1956, S.739ff.
Dupraz, Louis, *De l'initiative en révision de la constitution*, a.a.O., S.263ff.
Haug, Hans, *Die Schranken der Verfassungsrevision*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1947.
Nicht von Spühler verwertet: Luchsinger, Martin, *Die Prinzipien des Rechtsstaates als materielle Schranken der Verfassungsrevision*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1960.

[16] Spühler, a.a.O., S.130ff.

[17] Spühler, a.a.O., S.10.

stimmen, welche Rechtssätze überhaupt in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen werden sollen. Solche Schranken bewahren die Rechtssetzung nach Spühler davor, zu «Gefäßen für irgendwelche Inhalte zu degenerieren»[18]. Betrachtet man mit Spühler die Praxis unter diesem Gesichtspunkt, vermag man das Initiativrecht von vornherein nur unter der Alternative von Hochhaltung und Degeneration des Rechtsstaates zu verstehen[19]. Die politische Funktion der Initiative wird auf den Vorwurf reduziert, sie stifte bloß Unruhe. Allenfalls positiv zu bewertende Motive auf Befürworterseite werden gar nicht registriert[20].

Unter dem Blickwinkel der Theorie werden die Positivisten vor allem deshalb verurteilt, weil sie weder die Schranken nach oben noch nach unten richtig gemeistert hätten[21]. Am Beispiel von Fleiner und Giacometti können wir aber zeigen, daß positivistische Staatsrechtler die Schranken in einer anderen Richtung suchen und finden können, als dies Spühler tut. Fleiner gegenüber erhebt Spühler den Vorwurf, er begründe die unbeschränkte Verfassungsrevisionsmöglichkeit einzig damit, daß kein Organ zur Ungültigerklärung von Initiativen als zuständig erklärt worden sei[22]. Es entgeht ihm, daß dieser aus einem soziologisch-politischen Verständnis heraus argumentiert. Ist es nicht bezeichnend, daß sich Fleiner trotz seiner gouvernementalen Grundhaltung gerade in den Sturmjahren 1922/23 (Motionen Brügger und Maillefer) mit dieser Frage auseinandersetzte? Er rechtfertigte die Praxis der Volksinitiative mit der «Annahme, die gesetzgeberische Weisheit sei nicht nur in der Volksvertretung konzentriert, sondern gerade so gut in den weiteren Schichten des Volkes zu finden»[23]. Das Problem der materiellen Schranken fand also für ihn seine Lösung im «gesunden Instinkt» der Volksmehrheit, «die allem Revolutionären abhold und nur den Neuerungen zugänglich» sei, «deren Vorteile jedermann ohne weiteres einleuchten und ohne unverhältnismäßigen finanziellen Aufwand erreicht werden können»[24]. Die Schwäche dieser Beweisführung liegt in dem Umstand, daß zeitbedingte Erscheinungen zu unübersteigbaren politischen Barrieren emporstilisiert wurden:

«Die Mehrheit des Schweizervolkes setzt sich zusammen aus Kleinbauern, Gewerbetreibenden, Kaufleuten, Industriellen usf., somit aus bodenständigen Elementen, für welche

[18] Spühler, a.a.O., S.10f., 17.

[19] Spühler, S.131ff.; hier wird dieser Gegensatz folgendermaßen formuliert: «Verkennung der Rechtsnatur der Frage nach den Schranken.» – «Man übergeht ohne Skrupel aus Gründen der Bequemlichkeit die Verfassungs- und Gesetzestexte und entscheidet auf Grund von politischen und psychologischen Überlegungen kurzerhand zugunsten des Volkes»; oder: «Unheilvolles Kapitulieren des normativen Denkens vor politischen Schlagworten.»

[20] Man vergleiche das simplifizierende Kapitel über Entstehung und Praxis bei der Behandlung der Initiative, a.a.O., S.81ff.

[21] Als Kronzeugen erscheinen Fleiner, W.Burckhardt, Max Huber und Giacometti, S.24–38.

[22] Spühler, a.a.O., S.25.

[23] Fleiner, a.a.O., S.296.

[24] Fleiner, S.310; er belegt diese mit dem Nein zu «sozialistischen Utopien» und dem Ja zur Fortentwicklung des Bundes gegenüber reaktionären Gelüsten, S.315.

die feste Staatsgewalt und ruhig geordnete Verhältnisse eine Vorbedingung der Existenz darstellen.»

Hier sei also kein Raum für die Diktatur des Proletariates. Mehr Gerechtigkeit läßt Spühler, wenigstens teilweise, Giacometti widerfahren, weil er die Schranken nach unten besser erfasse[25]. Bei der Neubearbeitung Fleiners wich Giacometti in der umstrittenen Frage der materiellen Schranken von dessen einseitig soziologischer Interpretation ab und suchte eine vermittelnde Linie einzunehmen. Einerseits bekannte er als Positivist, daß «es keinen positivrechtlichen Begriff der materiellen Verfassung gibt»[26]. Anderseits anerkannte auch er, daß für Verfassungsrevisionen und mithin auch für Verfassungsinitiativen Schranken anzunehmen seien, sofern man die Bundesverfassung sinngemäß auslege (Revisionsvorschriften, Unabsetzbarkeit der Organe der Verfassungsgesetzgebung, d. h. von Volk, Ständen und Bundesversammlung usw.)[27]. Er rügte vor allem, daß den verfügbaren formalrechtlichen Schranken nicht konsequent Nachachtung verschafft worden sei (Einheit der Materie, verfassungswidrige Partialrevision von Gesetzes- und Verordnungsrecht)[28].

Die rechtsstaatliche Gegenopposition, die es mit beiderlei Schranken ernst nimmt, umreißt Spühler im zweiten Teil, der als «Versuch einer Begründung der Schranken der politischen Rechte auf Grund des Sinn- und Wertganzen der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft» bezeichnet wird[29]. Insbesondere das breit angelegte Kapitel über die tragenden Ideen der Schweizerischen Eidgenossenschaft[30] kann als Ansatz verstanden werden, die für die Berücksichtigung der Schranken geltend gemachten Argumente in einen verbindlichen Katalog von gleichsam unantastbaren, über der Verfassung stehenden Grundwerten zusammenzufassen. Auch in diesem Kapitel kommt die Volksinitiative schlecht weg. So bekümmert sich der Autor überhaupt nicht um die Literatur, welche den Ursprüngen der Volksrechte nachspürt. Unter der Antithese «rechtsstaatliche und absolutistisch-dezisionistische Auffassung» der Demokratie betrachtet, erscheint die Volksinitiative nicht als tragende Idee der Eidgenossenschaft[31]. Und doch reichen ihre Wurzeln tief in den alteidgenössischen Bereich hinab, wenn man die schweizerische Demokratie nicht eng als «Grundsätzliche Verkörperung der rechtsstaatlichen Auffassung von der Demokratie» versteht[32].

[25] Spühler, a.a.O., S.19f.

[26] Giacometti, Z., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949, S.729.

[27] Giacometti, Fleiner, a.a.O., S.706; sie entsprechen also den von Spühler bemerkten Schranken von unten her.

[28] Giacometti, Fleiner, a.a.O., S.729ff.

[29] Spühler, a.a.O., S.144ff.

[30] Spühler, a.a.O., S.157ff.

[31] Spühler, S.183ff. und auch der Abschnitt über die Grenzen der direkten Demokratie, S.211ff.

[32] Spühler, a.a.O., S.246ff.

Wie aus diesen Ausführungen sichtbar wird, läßt die staatsrechtliche Interpretation nur wenig Spielraum dafür offen, das Initiativrecht auf seine politische Tragweite hin zu prüfen. Und doch gibt es auch für den Staatsrechtler zahlreiche Einstiegsmöglichkeiten hiezu: die inhaltlichen Analysen der von den Initianten bevorzugten Sachfragen, die Rückfragen nach deren parteipolitischen Herkunft, nach den Chancen für die Annahme von Initiativen und nach den Fernwirkungen verworfener Initiativen; ferner nach den Möglichkeiten, wie die Behörden von ihrem Recht Gebrauch machen, zu eingereichten Initiativen Stellung zu beziehen. Historisch gesehen war die Inhaltsanalyse der einfachste Weg, um die politische Funktion von Volksinitiativen abzuklären. Nachdem Binet damit begonnen hatte, folgten ihm Funk, Büeler, Battelli, Andrée Coste-Floret und Bratschi (mit Beschränkung auf die Sozialpolitik).

Wie weit sie in der Auswertung gingen, hing, abgesehen vom Erkenntnisinteresse, vor allem von der politischen Ambiance ab, von welcher dieses beeinflußt wurde. Binet begnügte sich z. B. mit einer Links-Rechts-Charakterisierung der Initiantengruppe[33]. Obschon Büelers und Funks Dissertationen beide 1925 erschienen, beschränkte sich der erste bei seiner Inhaltsanalyse auf formalrechtliche Aspekte[34]. Der zweite machte dagegen unter dem Eindruck der sozialdemokratischen Vermögensabgabe-Initiative den Versuch, die Initiativen gemeinsam mit den Referenden abstimmungspsychologisch und – ansatzweise – politologisch zu deuten[35]. Obschon die Initiative in Funks Augen potentiell eine destruktive Wirkung haben könne, rechtfertigte er sie wegen ihres Ventilcharakters:

«Die ungesunden Ideen breiter Massen können nicht gewaltsam unterdrückt, sondern nur durch offene Aussprache und Aufklärung auf ein ungefährliches Maß vermindert werden[36].»

Sodann suchte Funk nach verschiedenartigen, für die Annahme oder Ablehnung einer Initiative ausschlaggebenden Faktoren, ohne sie freilich empirisch genau zu prüfen. Immerhin entwickelte er auf diese Weise erste Ansätze zu einer Abstimmungspsychologie (Grad der Mißstimmung im Volke, Anzahl der gleichzeitig vorgelegten Vorlagen, unterschiedliche Ansprechbarkeit ländlicher und städtischer Wähler auf Initiativgegenstände)[37]. Funk schätzte auch erstmals die Höhe der Kosten, mit welchen durchschnittlich für die Unterschriftensammlung und den Abstimmungskampf zu rechnen sei. Im ersten Falle kam er auf eine Summe von einem Franken pro Unterschrift. Im zweiten Falle ging er von den auf 300000 Franken geschätzten Kosten der Völkerbundabstimmung von 1920 aus und extrapolierte für die eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen der Nachkriegs-

[33] Binet, a.a.O., S.142–157.
[34] Büeler, a.a.O., S.137–175.
[35] Funk, Friedrich Otto, *Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874 bis 1914*, Diss. iur. Bern, Bern 1925.
[36] Funk, a.a.O., S.138.
[37] Funk, a.a.O., S.151.

zeit eine durchschnittliche Jahressumme von einer halben Million Franken[38]. Dann versuchte er, das Gewicht der amtlichen Stellungnahme und dasjenige der Propaganda von Initianten und Parteien gegeneinander abzuwägen[39].

Funk stellte unter anderem auch einen gegenstandsbezogenen Mißerfolgskatalog auf. Aus dem Verhältnis der angenommenen zu den verworfenen Vorlagen schloß er auf gewisse Abwehrtendenzen beim Stimmbürger[40]. Diesbezüglich hatte Fleiner schon vor ihm hervorgehoben, daß die meisten Initiativen an der Abneigung des Schweizers gegen Zentralismus und Staatssozialismus und an einem Mißtrauen gegen alles Utopische scheiterten[41]. Funk erweiterte den Katalog (Spartendenzen, Anti-Beamtenaffekt), doch ließ er es an befriedigenden Belegen fehlen. Immerhin dürfte sein Versuch Fritz Giovanoli veranlaßt haben, die Untersuchungsmethode zu verbessern. Er sah in der Abstimmungspsychologie drei konstant wirkende Faktoren am Werk: die Verteidigung der Freiheitsrechte und der einmal eingeführten Volks-Mitbestimmungsrechte und die der Interessen seines Portemonnaies[42]. Demgegenüber begnügte sich A. Coste-Floret mit einem so eng begrenzten Beurteilungsrahmen, daß der Aussagewert gering blieb. Sie gliederte die Initiativgegenstände nach Alternativen wie etwa Zentralismus–Föderalismus und Etatismus–Liberalismus[43]. Bei einem ähnlichen Unterfangen kam Battelli in der Aufgliederung der Sachgebiete nicht über eine reine Aufzählung hinaus[44].

Es scheint uns methodisch fruchtbarer, die Initiativen nicht in erster Linie nach ihren ohnehin nicht leicht umreißbaren Gegenständen zu bewerten, sondern nach den möglichen Echoeffekten, die sie bei den Stimmbürgern auslösen können. Im Hinblick auf die von 1892 bis 1939 herrschenden politischen Konfliktfronten können einzelne Initiativen gewiß mit einer entsprechenden Entweder-Oder-Aussage charakterisiert werden (Föderalismus–Zentralismus, Staatssozialismus–Liberalismus). Doch muß in der Regel aber wohl besser ein multidimensionaler Raster gewählt werden. Die Initiativgegenstände sind meistens so schillernd und können so verschiedenartige Assoziationen wecken, daß sich die Fronten von Gegnern und Befürwortern in unerwarteter Weise überschneiden und durchkreuzen. Hier sind Abgrenzungen nicht leicht vorzunehmen. In dieser Beziehung ist leider auch die Arbeit von Bratschi methodisch wenig befriedigend, obschon sie die fruchtbare Frage nach den Fernwirkungen abgelehnter Initiativen stellt[45]. Das Thema der

[38] Funk, a.a.O., S.169ff.
[39] Funk, a.a.O., S.138ff.
[40] Funk, a.a.O., S.146ff.
[41] Fleiner, a.a.O., S.311ff.
[42] Giovanoli, Fritz, *Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874–1931*, in: *Schweiz. Zs. für Volksw. und Stat.*, 1932, S.404ff.
[43] Coste-Floret, Andrée, *Les votations populaires fédérales en Suisse de 1874 à 1935*, Thèse jur. Montpellier 1938. Sie unterscheidet zudem zuwenig zwischen Referendum und Initiative.
[44] Battelli, a.a.O., S.200ff.
[45] Bratschi, Peter Joachim, *Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz*, Diss. iur. Bern, Bern 1969.

Sozialgesetzgebung ist so weit und die Anstöße auf diesem Gebiet sind so vielfältig, kommen von so verschiedenen Seiten und haben so weit verästelte Wirkungen, daß man das Thema verfehlt, wenn man gleichzeitig dem Inhalt nach naheliegende und nur entfernt verwandte sozialpolitisch etikettierbare Gesetzgebungen einfach global unter der Vorstellung einer Fernwirkung pauschal mit verworfenen Initiativen ähnlicher Art in Verbindung bringt.

Eine weitere, von den Staatsrechtlern am Rande berührte Frage betrifft den Stellenwert der Initiative im politischen Kräftespiel der Schweiz. Fleiner brachte sie als erster mit dem Parteiensystem in Zusammenhang. Er hob dabei hervor, daß sich der Schweizer bei den Wahlen parteitreu, bei den Abstimmungen dagegen interessenbedingt und darum okkasionell verhalte. Deshalb erklärte er die Initiative als taktisches Mittel der Opposition, die auf einen parteipolitisch eng begrenzten Konsens eingestellte bundesrätliche Koalition zu Kompromissen zu zwingen[46].

Beachtenswert ist der Versuch Manfred Kuhns, die Initiative als politisches Instrument in die rechtsgeschichtliche Entwicklung einzuordnen. Es betrifft dies zunächst das Kapitel, das den Titel «die politische Bedeutung» (sc. der Initiative) trägt, aber praktisch nur die Argumente zusammenfaßt, welche Befürworter und Gegner 1890/92 vorbrachten (Ventilcharakter, Minderheitsschutz). Kuhn stützt sich zum großen Teil auf die pressegeschichtliche Studie Irene Muntwylers, interpretiert aber die Stellungnahme der Zeitgenossen ebensowenig wie diese. Interessanter sind die Teile, in denen Kuhn die historische Interpretation der Kriterien beurteilt, nach denen die Initiativen ausgelegt wurden, insbesondere nach dem Unterschied zwischen Anregung und formuliertem Entwurf und nach dem Grundsatz der «Einheit der Materie». Im Gegensatz zu den vorwiegend juristischen Maßstäben, nach denen die oben zitierten staatsrechtlichen Arbeiten vorgehen, werden bei Kuhn die politischen Einwände und Befürwortungen hervorgehoben[47].

Giacometti sah den politischen Aspekt der Initiative ausschließlich unter dem Blickwinkel bundesrätlicher Verschleppungstaktik. Er deutete aber bereits an, daß das Parlament mit dem Instrument des Gegenvorschlags eine anders geartete politische Absicht verfolge, indem es anstatt einem «Schubladen»-Entscheid einen Kompromiß anstrebe[48]. Die damit verbundene Möglichkeit, die Initiative mit einem vorher einkalkulierten Rückzug als Druck- oder Drohmittel einzusetzen, konnte indessen in dem von uns betreuten Zeitraum noch nicht systematisch ausgewertet werden. Dies ließ nämlich die Verschleppungstaktik des Bundesrates gar noch nicht zu. Das Problem wurde erst nach dem zweiten Weltkrieg akut, als man zur Frage der verschleppten und damit oft gegenstandslos gewordenen Initiativen Stellung beziehen mußte. Die Revision des Initiativgesetzes erlaubte es nun, daß Unterzeichner einer Initiative die Initianten ermächtigten, das Volksbegehren zugunsten eines Gegenentwurfs zurückzuziehen. Über den rein rechtlichen Aspekt

[46] Fleiner, a.a.O., S.23 und 316.
[47] Kuhn, a.a.O., bes. S.56ff., 13ff., 60ff., 151ff.
[48] Giacometti, a.a.O., S.735ff.

des Verhältnisses von Gegenentwurf und Rückzug orientiert die Dissertation von Ursula Hefti-Spörry[49]. Ähnlich wie sich im Vorverfahren in der Gesetzgebung der von Neidhart analysierte Mechanismus der Anpassung an das Drohmittel des fakultativen Referendums herauskristallisiert hat, konnte sich aufgrund dieser Neuerung auch im Bereich der Initiative mit der Zeit ein Puffersystem entwickeln, mittels dem gewisse Vorstöße allmählich unter Verwendung unterschiedlicher Methoden aufgefangen werden konnten[50].

Ziehen wir zum Schluß eine Bilanz, indem wir gleichzeitig die zeitgenössische staatsrechtliche Diskussion einbeziehen. Wie Erich Gruner hervorgehoben hat, bleibt die staatsrechtliche Betrachtung in der Regel an einer formalen Analyse der Institutionen orientiert. Wenn sie Veränderungen der Verfassungswirklichkeit zur Kenntnis nehme, messe sie diese doch vorwiegend an der Staatsformenlehre, am Organisationsplan der Verfassung oder an doktrinär fixierten Modellen und selten an den empirischen Befunden der politischen Entscheidungsprozesse[51]. Aus der politischen Praxis übernimmt sie vorwiegend den Aspekt, daß die Initiative die Grundlage des bestehenden Systems untergraben könne, daß sie die Konstanz der Verfassung recht eigentlich in Frage stelle. Wie Aubert richtig sieht, steht also das Problem der materiellen Schranken der Verfassungsrevision noch heute im Zentrum[52]. Von den beiden «Schulen», die sich in dieser Beziehung gebildet haben, wird die eine am besten durch Aubert repräsentiert. Seiner Meinung nach erlaubt das von der Verfassung selbst vorgesehene Institut der Partialrevision auch fundamentale Verfassungsänderungen, und zwar aus zwei Gründen:

«Il n'y a pas de définition satisfaisante du droit constitutionnel matériel.» Zweitens: Außer dem Volke selbst könne kein Richter darüber entscheiden, ob und welche Veränderung verfassungsmäßig zulässig sei[53].

Aubert scheint uns einen wesentlichen politologischen Aspekt festzuhalten, wenn er betont:

«La doctrine des limites matérielles n'aurait d'autre effet que de transformer une révision déplaisante en une révolution[54].»

Demgegenüber unterstreicht Werner Kägi als einer der Hauptvertreter der zweiten Schule, daß die Verfassung als «Grundordnung der freien Gemeinschaft» vor der «absolutistisch-dezisionistischen Auffassung der Demokratie» zugunsten einer rechtsstaatlichen Auffassung zu schützen sei[55]. In dieser Richtung hat sich in jüngster Vergangenheit auch Hans Huber bewegt, und zwar mit dem Vorwurf, die Initiative durchlöchere das politische System und die Initianten rissen damit die

[49] Hefti-Spörry, Ursula, *Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1959.

[50] Gruner, *Willensbildung*, S. 468.

[51] Gruner, *Willensbildung*, a. a. O., S. 435 f.

[52] Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 2 Bände, Neuchâtel 1967. I. S. 130 ff.

[53] Aubert, a. a. O., S. 133 ff.

[54] Aubert, a. a. O.

[55] Kägi, a. a. O., in dem in Anmerkung 15 zitierten Werk, S. 765 ff.

Staatsführung stückweise an sich. Neu ist dabei, daß Huber die zusätzlichen Schwierigkeiten umschreibt, welche die Initiativpraxis dem System der Konkordanzdemokratie bereitet. Einem aus lauter Minderheitsparteien zusammengesetzten Bundesrat falle es schwerer, eine einheitliche Stellungnahme zu erreichen, besonders wenn Initianten einer einzelnen Bundesratspartei nahestehen würden[56].

Wie unsere bisherige Darstellung zeigt, wiederholt sich in der Schweizergeschichte periodisch der Ruf nach dem sogenannten Schutz der Verfassung vor «illegitimen, materiellen» Veränderungen, und zwar immer dann, wenn im Sinne Hubers «systemwidrige» Forderungen erhoben werden: In den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts, in der Zeit nach dem ersten und zweiten Weltkrieg (1923, 1956) und neuerdings unter dem Eindruck der «Initiativenflut», die oft Postulate mitschwemmt, welche als «umstürzende» Neuerungen taxiert werden. Dieser Gegensatz läßt sich staatstheoretisch auf zwei einander entgegengesetzte Demokratietheorien zurückführen, wird aber staatsrechtlich vorwiegend unter dem Aspekt der materiellen Schranken ausgetragen.

Freilich mischen sich in diesen Rechtsstreit immer auch die Argumente der jeweiligen politischen Antipoden ein: so wenn Aubert die Initiative als Ventil gegenüber revolutionären Aktionen bezeichnet, Huber demgegenüber deren latente revolutionäre Wirkung hervorhebt. Die Volksinitiative verursacht nach Huber kraft ihrer inneren Dynamik einen anderen und neuen Verfassungszustand, der aber in der Bundesverfassung nicht zum Ausdruck kommt[57]. Bei anderer Gelegenheit weitet Huber seine Kritik dahin aus, die Initiative sei kennzeichnend dafür, daß das politische System nicht zu Ende gedacht worden sei. Der Volksinitiative wird bescheinigt, sie sei «ein Tummelplatz, auf dem ... die Verfassung ... schmählich geschunden wird». Die Praxis des Gegenvorschlags mache die Politik zu einem orientalischen Markt, auf dem um den Preis gefeilscht werde, den man für den Rückzug einer Initiative anbiete[58]. Max Imboden nimmt demgegenüber eine vermittelnde Haltung ein. Rein theoretisch sei sie ein Mittel des Konfliktes. Gemessen an den kümmerlichen Resultaten und den größeren Aussichten der behördlichen Gegenentwürfe sei sie aber als Instrument des Einverständnisses (Antragsstellung) zu bewerten. Nur in Zeiten extremer politischer Spannungen vermöge sie die behördlichen Positionen zu erschüttern[59].

Jede dieser Aussagen verabsolutiert eine Teilwahrheit und kann hiemit zu einer politischen Gesamtinterpretation nur etwas beitragen, wenn sie insgesamt in einer Synthese zusammengefaßt und nach Gesichtspunkten generalisiert wird, die eine umfassende Analyse der Initiative im Rahmen des politischen Systems erlaubt. Wir

[56] Huber, Hans, *Unbestimmte Mitbestimmung*. Betrachtungen über die drohende Ausräumung der Bundesverfassung, *NZZ* 55/59, 3. und 5. Februar 1974.

[57] Ebd.

[58] Huber, Hans, *Die Problematik der Volksinitiative in der repräsentativen Demokratie*, in: *NZZ*, 12, 16. Januar 1976.

[59] Imboden, Max, *Die politischen Systeme*, Stuttgart-Basel 1964, S. 32ff., über die «konsiliare Demokratie».

haben deshalb im folgenden zu prüfen, wie weit die politologische Wissenschaft es erlaubt, entsprechend umfassende Forschungsansätze zu entwickeln.

33 *Der Beitrag der Politikwissenschaft zur Analyse der Volksinitiative*

Fassen wir zunächst noch zusammen, welche Funktionen dem Initiativrecht im politischen System der Schweiz in der Sicht der Staatsrechtler zukommen. Methodisch betrachtet, beschränken sich ihre Streitgespräche zum großen Teil auf eine Interpretation der materiellen Schranken der Verfassungsrevision und damit auf die der negativen und positiven Erwartungen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Status quo. Man folgt dabei weitgehend den Argumenten, die für und gegen die formulierte und bloß anregende Initiative erhoben werden. Von diesem Gesichtspunkt aus erscheint das repräsentative System entweder als gravierend verletzt, die Initiative mithin als systemfremdes Element, oder als grundlegend umgestaltet, die Initiative folglich als gelungene Ergänzung des ganzen Systems. In diesem Falle erkennt man der Initiative eine Ventilwirkung zu. Man rechtfertigt sie als Instrument der Minderheiten, nicht nur bremsend (Referendum), sondern aufbauend an der Gesetzgebung mitzuwirken.

Fragen wir nach dem Beitrag der Politischen Wissenschaft zur Erklärung der Volksinitiative, sehen wir uns vorerst zu einem kleinen Exkurs über Entstehung und Entwicklung dieser noch jungen Wissenschaft genötigt. Denn die Fragen, die über die soeben skizzierte staatsrechtliche Problemstellung hinauszielten und sich nach der wirklichen Funktion der Initiative in der schweizerischen Politik erkundigten, wurden fast alle zuerst von Ausländern gestellt. Und diese lehnten sich an Theorien an, die mehr oder weniger ausgeprägt Anleihen bei der Politischen Wissenschaft machten.

Die Politische Wissenschaft ist, wie es ihr ursprünglicher Name «Political Science» ausdrückt, amerikanischen Ursprungs. In Anlehnung an die in andern Wissenschaften übliche Begriffsbildung (Psychologie, Soziologie) hat sich im deutschen Sprachbereich auch der Name Politologie eingebürgert. In den USA ist die institutionell-staatsrechtliche Betrachtung schon frühzeitig durch die politikwissenschaftliche verdrängt worden. Das hängt unter anderem damit zusammen, daß die Politik und ihre Träger in einer von erobernden Einwanderern geprägten, ethnisch gemischten, hochmobilen Gesellschaft ganz andere, besonders integrierende Aufgaben zu erfüllen hatte als im traditionalistischen Europa. Daraus resultierten verschiedene Konzepte, um die Politik unter Annahme nationalökonomischer, biologischer und sozialpsychologischer Prämissen zu erklären (z.B. das Gruppenwettkampfmodell, das nach Schumpeter entwickelte Marktmodell rationaler Politik von Downs und die von Parsons Gleichgewichtsmodell beeinflußten Systemtheorien). Nach einer der bekanntesten, von Easton entworfenen Theorien verarbeitet die Politik im Sinne eines Subsystems die von der sozialen Umgebung dem Gesamtsystem durch politische Gruppen angemeldeten Forderungen (Input) zu Leistungen der Regierenden (Output).

Die amerikanische Politische Wissenschaft wurde in Europa etappenweise rezipiert. Sie vermischte sich dabei mehr oder weniger stark mit bestehenden Ansätzen, zum Beispiel mit der kontinentaleuropäischen Institutionenlehre, mit der britischen Governmentlehre, mit der französischen politischen Geographie und Organisationslehre. Impulse vermittelten dabei direkt oder indirekt die Bemühungen, die traditionellen autoritären Regierungssysteme Europas nach dem ersten und zweiten Weltkrieg zu demokratisieren. Dabei wurden die ursprünglich staatsrechtlich-institutionell orientierten Wissenschaften überwuchert oder verdrängt.

In der Schweiz fand die Politische Wissenschaft erst in den sechziger Jahren Eingang. Doch war längst vorher versucht worden, die Initiative mit den jeweils vorherrschenden Ansätzen zu analysieren, sei es monographisch, sei es im Rahmen der Gesamtanalyse des schweizerischen Regierungs- oder politischen Systems. Im folgenden Literaturüberblick sollen die theoretischen und methodischen Ansätze nur so weit umschrieben werden, als damit nachgewiesen werden kann, wie weit sie zur Analyse der Initiative tauglich waren. Die Resultate entsprechender Forschungen werden vor allem im Hinblick darauf gewürdigt, wie weit sie uns für die Wahl des eigenen Interpretationsrahmens Anregungen vermitteln können. In diesem Sinne stellen wir zuerst die ausländischen Autoren vor, die sich mit der Initiative befaßt haben[60].

Die ersten ausländischen Beobachter gingen zur Hauptsache noch von der «Governmentlehre» aus. Sie stützten sich vor allem auf Theodor Curti, den wir bereits als Pionier einer politikwissenschaftlich orientierten Erforschung der Volksrechte bezeichnet haben. Im allgemeinen herrschte bei ihnen zunächst eine gegenüber der Initiative skeptisch-ablehnende Haltung vor. Auf seinem Rundgang durch die europäischen politischen Systeme erteilt Abbott Lawrence Lowell der schweizerischen Demokratie zwar gute Noten. Doch nimmt er die Initiative von diesem Urteil aus, da sie als Mittel von Extremisten und Fanatikern eine Gefahr für die Demokratie darstelle. Im übrigen beklagt er, daß Curti «its actual working» nicht genau studiere[61]. Ohne sie direkt zu zitieren, beruft sich der Deutsche Wilhelm Hasbach vorwiegend auf schweizerische Autoren, die sich negativ zur Initiative einstellen. Eine vom Volke angeregte Verfassungs- und Gesetzestätigkeit muß nach Hasbach notwendigerweise den Stempel der Launenhaftigkeit und des «engen Horizontes des Volkes» tragen[62]. Obschon auch James Bryce Reserven gegenüber der Initiative anbringt, bemüht er sich doch als erster, sie nicht mehr bloß als störenden Fremdkörper zu diskreditieren[63]. Er lobt sie, weil sie im Gegensatz zu

[60] Wir zählen auch W. Rappard dazu, weil er für eine amerikanische Leserschaft schreibt.

[61] Lowell, Abbott Lawrence, *Governments and Parties in Continental Europa*, Boston and New York 1897, 2nd ed., vol. II, S. 238ff., 280, 290, 322ff.; ders., *The referendum and Initiative: Their relation in the interest of labour in Switzerland and in America*, in: *International Journal of Ethics*, VI, 1895/96.

[62] Hasbach, Wilhelm, *Die moderne Demokratie*, Jena 1921, S. 151ff., 160.

[63] Bryce, James, *Modern Democracies*, London 1921, Vol. 1, S. 415.

anderen politischen Systemen erlaube, einen Blick «in the soul of the Multitude» zu tun. Einen Zusammenhang mit dem politischen System als ganzem stellt er nur punktuell her. Er leitet die Initiative mit Curti aus der alteidgenössischen Tradition ab und rechtfertigt sie als Instrument politischer Erziehung. Ferner bringt er sie mit der Schwäche der Parteien in Verbindung und stellt fest, daß sie einer außerparteilichen Gegenelite erlaube, politisch aktiv zu werden[64]. Erst Robert Clarkson Brooks gelingt es dann, mit Hilfe seines von Bentley inspirierten Gruppenwettkampfmodells dem gruppenpolitischen Aspekt der Initiative gerecht zu werden[65].

Wie weit dieser allmähliche Meinungswandel auf die 1912 in der «American Political Science Review» publizierte Würdigung Rappards zurückzuführen ist, läßt sich nicht direkt nachweisen. Daß seine Studie ein internationales Echo auslöste, läßt sich zum Beispiel aus der Untersuchung des Schweden Axel Brusewitz schließen, auf die wir noch eingehen werden. William Rappard ist der erste Autor, der die Besonderheiten eines direkt-demokratischen Systems von den Eigenheiten des repräsentativen abhebt und dabei auch versucht, die unterschiedlichen Wirkungen zu analysieren, die von Referendum und Initiative ausgehen. Den systemspezifischen Charakter der schweizerischen direkten Demokratie versucht er seinen amerikanischen Lesern dadurch verständlich zu machen, daß sie ein dem angelsächsischen Machtwechsel zwischen «Ins» und «Outs» entsprechendes Machtgleichgewicht zulasse[66]. Rappards Argumentierung ist nur zu verstehen, wenn man sie auf dem Hintergrund des damals in der Schweiz herrschenden freisinnigen Hegemonialsystems betrachtet, welches einen solchen Machtwechsel eben gerade nicht zuließ. Die Initiative wird deshalb als «tool to undermine the position of the party in power» erklärt[67]. Aber die Volksrechte bilden nicht nur im Sinne eines Mißtrauensvotums («product of discontent») ein im schweizerischen politischen Parteisystem notwendiges Gegengewicht; sie erfüllen zudem auch heilsame Aufgaben. Bei ihrer Würdigung geht Rappard zum Teil auf uns schon bekannte Argumente zurück (Sprachrohr einer Gegenelite, welche «Untergrundströmungen eine Stimme verleiht», also Ventilwirkung). Darüber hinaus hebt er einige für die

[64] A.a.O., S.441ff.

[65] Brooks, Robert Clarkson, *Government and Politics in Switzerland*, New York 1918, S.163; ders., *Civic Training in Switzerland*, Chicago 1930, S.116ff.

[66] Rappard, William, *The Initiative and the Referendum in Switzerland*, in: *The Am.Pol. Sc.Rev.* VI, 1912, S.364ff., besonders S.361. Rappard verfaßte seinen heute vergessenen Aufsatz, während er als Professor an der Harvard University wirkte. Sein Artikel kann mithin als Beitrag der amerikanischen Politischen Wissenschaft zur schweizerischen Demokratie verstanden werden, obschon Rappard sich nicht als Anhänger einer bestimmten politikwissenschaftlichen Schule zu erkennen gibt. Doch bezweckt er mit seiner Analyse, den politikwissenschaftlichen Kollegen der USA den Sinnzusammenhang ihrer eigenen, aus der Schweiz übernommenen direktdemokratischen Institutionen am Beispiel der Schweiz zu erläutern; vgl. Gruner, *Willensbildung*, S.447. Wie weit sich Rappard mit der Unterscheidung zwischen «Ins» und «Outs» auf die Auflockerung der traditionellen republikanischen Vorherrschaft und den Wechsel vom Republikaner Taft zum Demokraten Wilson im Jahre 1912 bezog, ist seinem Artikel nicht zu entnehmen.

[67] Rappard, a.a.O., S.358.

empfohlene Anwendung in den USA besonders nachahmenswerte Züge hervor (Verhinderung der Korruption und Erschlaffung der Parteimaschine)[68]. In diesem Zusammenhang hält Rappard nun auch die unterschiedlichen Wirkungsweisen von Initiative und Referendum auseinander; und zwar lobt er die erste als «animating und salutary threat», das die Regierung zwinge, Reformen rechtzeitig an die Hand zu nehmen[69]. Er nennt einige Sachgebiete, die sich für solche Reformanstöße als besonders gutes Feld erwiesen hätten. Gleichzeitig nennt er aber auch die Schwierigkeiten, die sich weiterführenden Forschungen in den Weg stellen. «The actual worth of the Initiative cannot be properly estimated, as it has a potential as well as a direct influence[70].»

Der Schwede Axel Brusewitz geht in seiner groß angelegten Monographie über die Volksrechte in Bund und Kantonen weniger von einer bestimmten Theorie aus als von der praktischen Frage, ob die schweizerischen Erfahrungen für oder gegen deren Einführung in Schweden sprächen. Er sucht deshalb vorwiegend nach Faktoren, welche Erfolg und Mißerfolg von Initiativen erklären können. Als Kriterien gelten die Zeitumstände, die politischen Kräfteverhältnisse, die Träger von Initiativen und die von Initianten besonders bevorzugten politischen Gegenstände[71]. Was er dabei erkennt, deckt sich zum Teil mit Rappards Ergebnissen; er nimmt jeweils Bezug auf sie. Für uns sind seine Ausführungen nur insofern von Interesse, als er einige bisher wenig beachtete Züge besonders positiv bewertet. Er anerkennt zum Beispiel, die Initiative könne tatsächlich zur Schöpfung neuen Rechts führen, wenn andere Rechtsmittel versagt hätten. Freilich funktioniere sie nur in wenigen Kantonen und im Bund richtig. Ihr Hauptverdienst liegt nach Brusewitz darin, daß sie in Zeiten verschärfter politischer Spannungen die politische Atmosphäre reinige, auch wenn sie jene während des Kampfes noch potenziert habe. Freilich gibt er zu, daß der politische und propagandistische Aufwand meist in keinem Verhältnis zu den direkt sichtbaren Resultaten stehe. Die Gründe sucht er darin, daß die Initianten gruppenspezifisch beschränkte Themen aufgreifen und deshalb in der Öffentlichkeit nur dann ein Echo wecken, wenn sie an Instinkte und Emotionen appellieren können.

Seit Brusewitz hat sich außer dem in der Schweiz lebenden Meynaud kein Ausländer mehr monographisch mit den schweizerischen Volksrechten befaßt. Da der politische Aspekt der Initiative die Schweizer selbst nur am Rande bewegte und darum keinen Niederschlag in der wissenschaftlichen Literatur fand, waren nennenswerte ausländische Beiträge zu diesem Thema nur von neuen Forschungsansätzen zu erwarten. Bei André Siegfried interessiert in diesem Sinne die intuitive Gesamtschau. Seiner politikogeographischen Methode folgend, versucht er, die Institutionen der schweizerischen Demokratie aus dem politischen Milieu und

[68] Rappard, a.a.O., S.360f.
[69] Rappard, a.a.O., S.361.
[70] Ebd.
[71] Brusewitz, Axel, *Folklomröstningsinstitutet i den schweiziska Demokratien*, Stockholm 1923, S.302ff.

Temperament der Schweizer abzuleiten. Er schließt daraus, daß sich die Bewegungskräfte der schweizerischen Politik nur dem enthüllen, der sich vom Doppelverhalten des Schweizers bei Wahlen und Abstimmungen Rechenschaft ablege (choix de personnes, scrutin de choses)[72]. Mit der Anspielung auf einen «Gallup suisse» gesteht er, daß man diese Aufgabe mit konventionellen Methoden nicht anpacken könne. Hier helfe tatsächlich nur entweder verfeinerte Technik der Abstimmungsforschung, wie sie in Weiterführung Giovanolis Peter Hümbelin und Peter Gilg vorgenommen haben[73], oder Meinungsforschung. Als Ausländer hat sich einzig der Amerikaner Kenneth Richard Libbey dieses Instrumentes bedient. Er beschränkt sich aber darauf, die Elite der sozialdemokratischen Partei darüber zu befragen, wie sie die Initiative als Kampfmittel einschätze und warum sie diese von allen Bundesratsparteien am häufigsten verwende[74]. Diese mehr an der Taktik interessierte Frage wird auch von Klaus Schumann aufgeworfen, allerdings in einem umfassenderen theoretischen Rahmen.

Beurteilt man, wie K. Schumann, das schweizerische politische System lediglich nach dem Kriterium rationaler Effizienz, kann die Initiative natürlicherweise nur mit einem negativen Vorzeichen versehen werden. Der Autor prüft die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems von einem funktionalen Ansatz aus[75]. Er sucht abzuklären, wie die für das System als konstitutiv bezeichneten Elemente zusammenwirken. Das anspruchsvolle Vorhaben, die Interdependenz einzelner Systemelemente zu ermitteln, hätte gerade auf die Funktion der direkt-demokratischen Bestandteile neues Licht werfen können. Doch legte der Autor von vornherein fest, daß nur ein nach dem Mehrheits- und Machtwechselmodell aufgebautes System auf die Dauer existenzfähig sein könne. Wenn man die Systemleistungsfähigkeit am Output produzierter Verfassungsartikel und Gesetze mißt, muß die Initiative wegen ihrer geringen Verwirklichungschancen schlecht abschneiden. Ob aber Instrumente, die wie die Initiative dazu dienen, Konflikte zu lösen, in der Gesamtbilanz eines Systems ausgeklammert werden können? Wie dem auch sei: Schumann leistet wahrscheinlich gerade infolge seiner negativen Einstellung zur «plebiszitären Demokratie» wichtige Beiträge zur Begriffsabklärung und macht

[72] Siegfried, André, *La Suisse démocratie-témoin*, Neuchâtel 1948, S. 155f.

[73] Vgl. Anmerkung 42, sowie Hümbelin, Peter, *Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik*, Basel 1953 und
Gilg, Peter, *Regionales Verhalten in eidgenössischen Volksabstimmungen*, in: *Schweiz. Jahrbuch f. Polit. Wiss.* 16, 1976, S. 181ff.
Gilg untersucht, ob das Abstimmungsverhalten langfristig durch parteipolitisch, konfessionell, sprachlich und sozioökonomisch unterschiedlich strukturierte Bezirke und Kantone erklärt werden könne. Eine andere Methode besteht darin, das spezielle Abstimmungsverhalten einzelner Kantone längsschnittartig mit dem gesamtschweizerischen zu vergleichen; vgl. Eschet-Schwarz, André, *Le processus de l'intégration du Canton de Neuchâtel à la Confédération suisse (1866–1975)*, im oben zitierten Jahrbuch, S. 163ff.

[74] Libbey, Kenneth Richard, *Initiatives, referenda and socialism in Switzerland*, in: *Government and Opposition 1970*, S. 307ff.

[75] Schumann, Klaus, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln 1971.

Beobachtungen, die als Hypothesen brauchbar sind. Wir denken an die Definition der Initiative als artikulierte öffentliche Meinung, die direkte Impulse aus dem Volk im Rahmen des institutionellen Willensbildungsprozesses an die Behörden vermittle[76]. Schumann prüft ferner, ob die Chancen der Opposition in einem so komplex gegliederten System überhaupt noch wirksam wahrgenommen werden können[77]. Wie reimt es sich mit der Funktion einer Regierungspartei zusammen, daß sie offen (wie die Sozialdemokraten) oder durch Vermittlung von Strohmännern (wie die Bürgerlichen) das gute Einvernehmen im Regierungskollegium aufs Spiel setzen? Und sind die Durchsetzungschancen nicht entsprechend den verfügbaren Ressourcen sehr ungleichmäßig?[78]

Schumanns Interdependenzstudien kranken daran, daß der Autor die unterschiedliche Wirkungsweise von Referendum und Initiative zu wenig auseinanderhält. Dieses Problem ist auch in der schweizerischen Forschung mit politikwissenschaftlichen Methoden bisher noch nicht endgültig gelöst worden. Die Funktionen und Wirkungen der beiden Instrumente sind so disparat, daß bisher jeder Versuch, ihr Zusammenspiel in einer einheitlichen Interdependenztheorie nachzuweisen, gescheitert ist. Er führt entweder zur Bevorzugung von bloß einem der beiden Volksrechte oder zur Neutralisierung der Unterschiede. So ist es begreiflich, daß sich gerade profilierte Autoren entschieden haben, entweder einen der beiden Zwillingsbrüder auszuklammern oder sich auf eine historische Analyse von Einzelfällen zu beschränken. Im zweiten Fall kommt dies einem Verzicht auf eine Systeminterpretation gleich[79]. Von den schweizerischen Autoren hat es Leonhard Neidhart als einziger bis anhin gewagt, eine übergreifende Theorie der direkten Demokratie zu skizzieren oder mindestens die Frage zu stellen, wie eine solche aussehen müßte. Er versteht die direkte Demokratie als politisches System, das jederzeit verfassungsrechtliche Möglichkeiten für die Artikulation legislativer Alternativen vorsieht. Sie ist mithin als sozialer Mechanismus zu begreifen, der es dem größten Teil der Bevölkerung gestattet, durch die Auswahl zwischen alternativen Sachprogrammen eines davon durch einfachen Mehrheitsentscheid verbindlich zu sanktionieren[80]. Neidhart arbeitet dabei mit der Systemtheorie von Luhmann, nach der jedes System eine größere Zahl von Forderungen auf eine kleinere Zahl von Problemlösungen reduziert[81].

[76] Schumann, a.a.O., S.45.

[77] Schumann, a.a.O., S.246.

[78] Ebd.

[79] So vor allem Ruffieux, Roland, a.a.O., Die «Analyse einzelner Fälle» betrifft auch Sachgebiete, auf denen sowohl mit Initiativen wie Referenden operiert worden ist. Auch dort, wo die Initiative im Vordergrund steht (drei Proporzinitiativen, Getreideordnung), wird auf eine politikwissenschaftliche Analyse des Instruments verzichtet. Ruffieux skizziert im Hinblick auf den zweiten Band, der den «processus de décision» behandeln wird, einen «approche décisionnelle» in Form eines Modells (a.a.O., S.31–37).

[80] Vgl. Neidhart, *Plebiszit*, a.a.O., S.313ff.

[81] Neidhart, Leonhard, *Komplexe Gesellschaft und direkte Demokratie*, bisher unveröffentlichte Habilitationsschrift, S.155. Das Versprechen, die funktionsspezifischen Unter-

Neidhart geht aber in seiner Theorie der direkten Demokratie vorwiegend vom Referendum aus und profiliert die Funktionen der Initiative nur so weit, als er diese dem Referendum gegenüberstellt. Sein Verdienst besteht darin, als erster den systemverändernden und zugleich stabilisierenden Effekt des Referendums aufgezeigt zu haben[82]. Dabei weist er nach, daß das Referendum als Sanktionsmittel auch dann politische Wirkungen zeitigt, wenn es nicht ergriffen wird. Es gelingt ihm so die Erklärung, daß der schweizerische Bundesstaat – als Subsystem der Gesellschaft – durch Entwicklung spezifischer Konfliktregelungsmuster Mittel und Wege gefunden hat, sich einer komplexer werdenden Gesellschaft anzupassen. Wenn der Autor nun aber Parallelen bei der Initiative aufweisen will, muß er im Grunde genommen vor derselben Verlegenheit kapitulieren, die schon Rappard signalisiert hatte. Die Initiative bewährt sich in der Praxis ja nur in Ausnahmefällen als Mittel verpflichtender Sanktion. Infolge der großen Zahl gescheiterter Initiativen bietet es empirisch viel mehr Schwierigkeiten, Ursachen und Wirkungen von Initiativfeldzügen in eine eindeutige Kausalbeziehung zu bringen und damit das Gesamtphänomen systemspezifisch zu interpretieren.

So muß sich Neidhart bei der Initiative darauf beschränken, punktuell und kasuell vorzugehen. Er hebt zum Beispiel ihren Anstoßcharakter und ihre akzelerierende Funktion hervor[83]. Ferner behauptet er hypothetisch, die Initiative weise eine dem Referendum parallel laufende Funktion auf, wenn Initianten eine pendente Initiative gleichsam mit einer Referendumsdrohung ausstatten konnten[84]. Damit unterstreicht er aber nur, was vor ihm schon Burckhardt, Rappard und Brusewitz vermutet und höchstens an Einzelfällen nachgewiesen haben. Ebensowenig neu ist, daß dieser Aspekt der Initiative erst in der Zeit des zweiten Weltkrieges manifest wurde, als sich das Puffersystem von Gegenvorschlag und Rückzugsklausel einspielte[85]. Schließlich arbeitet Neidhart den organisationspolitischen Charakter der Initiative am Beispiel ihres Gebrauches durch die Sozialdemokratie heraus. Er hebt besonders zwei Aspekte hervor. Bei einer noch wenig gefestigten Organisation stärkt ein Initiativfeldzug den inneren Zusammenhalt. Bei einer Organisation, die auf eine lange Vergangenheit zurückblickt und keine einheitliche Klientel besitzt, wird die Kohäsion auf die Probe gestellt. Bei den Sozialdemokraten stellen die vom linken Flügel provozierten und regelmäßig verworfenen Initiativen die Partei auf die Zerreißprobe (Zeit nach dem zweiten Weltkrieg).

Im Endeffekt wird aber nach Neidhart der reformistische Flügel gestärkt[86]. Ein historischer Vergleich zwischen Referendum und Initiative ergibt schließlich, daß

schiede der drei Volksrechtstypen herauszuarbeiten (fakultatives und obligatorisches Referendum sowie Volksbegehren) wird nur soweit eingelöst, als dies der in dieser Schrift viel weiter gespannte Rahmen des Abstimmungsverhaltens nötig macht.

[82] Neidhart, *Plebiszit*, a.a.O., S.313ff.

[83] Neidhart, *Plebiszit*, a.a.O., S.11ff., 197f., 319.

[84] Neidhart, *Komplexe Gesellschaft*, a.a.O., S.103ff.

[85] Neidhart, *Komplexe Gesellschaft*, a.a.O., S.145ff., 154.

[86] Neidhart, *Plebiszit*, a.a.O., S.126ff.

die Effizienz der beiden Instrumente unterschiedlich zeitgebunden ist. Das Referendum zwingt die Systemträger zur Rücksichtnahme und zur Anpassung ihrer Politik an potentielle Opponenten. Deshalb verliert es im Laufe der Zeit seine ursprüngliche Virulenz und wird als Waffe im Laufe des 20. Jahrhunderts seltener verwendet. Der Einsatz der Initiative hängt dagegen ausschließlich von der politischen Konjunktur ab. In Zeiten zunehmender Spannungen bietet sie sich als Vehikel politischen Wandels an. Im Zeitverlauf betrachtet, ergibt sich eine wellenförmig verlaufende Häufigkeitskurve[87].

Jean Meynauds Interesse ist ebenfalls auf die direkte Demokratie als Gesamterscheinung gerichtet. Er untersucht sie erstens im Hinblick auf das besondere politische Verhalten, welches die direkte Demokratie den Interessengruppen in der Schweiz nahelegt[88]. Zweitens prüft er, ob und inwiefern man einen geschlossenen Zeitraum der Schweizergeschichte danach beurteilen kann, mit welchem Grad von Effizienz die Mittel der direkten Demokratie im Kräftespiel der schweizerischen Politik eingesetzt werden können[89].

Theoretisch grenzt sich Meynaud von der Systemtheorie eines Easton und anderer ganz bewußt ab. Er betrachtet die Politik wie Raymond Aron unter dem Aspekt der Machtfrage, und Macht ist ihm gleichbedeutend wie «structure d'autorité». Politik als eine Gesamtheit von Handlungen verstanden besteht also darin, daß politische Aktoren (im Sinne von Dahl-Lindbloms «process of government») bei den Inhabern der Kommandoposten Entscheidungsprozesse zu ihren Gunsten in die Wege leiten können. Neidhart ist dank seinem systemtheoretischen Ansatz eher bestrebt, die direkte Demokratie als strategisches Feld zu betrachten, auf dem Stabilität angestrebt wird. Meynaud stellt demgegenüber taktische Gesichtspunkte in den Vordergrund. So versucht er zu bestimmen, wie die Behörden mittels der Volksrechte gezwungen werden können, durch Entgegenkommen im richtigen Zeitpunkt einem Sanktionsversuch durch Referendum oder Initiative zuvorzukommen. Ihre Taktik besteht also darin, «de démorcer la revendication», also den «désaveu» zu beschneiden[90]. Unter gruppenpolitischem Aspekt betrachtet, bieten die Volksrechte den oppositionellen, machtmäßig unterlegenen Gruppen die Möglichkeit, von den Behörden vernachlässigte Probleme zur Diskussion zu stellen. Die Autoritätsstruktur ist jedoch derart, daß die «intérêts dominants» dabei nicht lebensgefährlich tangiert werden können[91]. Die direkte Demokratie erlaubt den Interessengruppen, im Inneren des Systems zu agieren, während sie in repräsenta-

[87] Neidhart, *Komplexe Gesellschaft*, a.a.O., S.102ff., ders., *Plebiszit*, a.a.O., S.212ff., 248ff., 275f.

[88] Meynaud, Jean, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne 1963, bes. les organisations professionnelles et les pouvoirs, S.271ff.; das Verhältnis zum suffrage populaire wird S.296ff. behandelt.

[89] Meynaud, Jean, *La démocratie semi-directe en Suisse (1945–1968)* vol. I, Cas d'application, vol. II, Eléments d'interprétation, Montréal 1969 und 1970.

[90] Meynaud, a.a.O., *démocratie*, S.89ff., 96.

[91] Meynaud, a.a.O., *démocratie*, S.94ff.; gruppenspezifische Analysen nach politischer Richtung und Gegenständen, vgl. S.27ff.

tiven Systemen ihre Wünsche von außen an die Behörden herantragen. Die direkte Demokratie führt also zu einer «commercialisation de la controverse»[92].

Die Methoden Meynauds bestehen darin, daß er die Wirkungen der Volksrechte im Spiegel einer Erfolgs- und Mißerfolgsstatistik untersucht. Er zieht Schlüsse aus den zahlenmäßigen Differenzen zwischen Unterschriften- und Abstimmungszahlen, zwischen Überschüssen von Ja- und Neinstimmen[93]. Indem diese mit den Stimmbeteiligungsziffern in Verbindung gebracht werden, deutet er die Abstimmungsergebnisse als Stimmungsbarometer für die Stärke gouvernementaler und antigouvernementaler Haltung[94]. Ähnlich wie Gilg zieht er Schlüsse aus den Unterschieden zwischen dem Gesamtresultat und den Ergebnissen einzelner Kantone[95]. Die Tatsache, daß den Behörden nur in 10% aller Fälle Mißtrauen ausgesprochen wird, ist eine Bestätigung dafür, daß die direkte Demokratie den Kompromiß fördert und die dabei vor allem beteiligten Interessengruppen die «marge de désaccord» unter Kontrolle halten[96]. In diesem Zusammenhang stellt Meynaud nun auch Hypothesen über die unterschiedliche politische Wirkungsmöglichkeit von Referendum und Initiative auf. Die Bedürfnisse der Konkordanzdemokratie nach kompromißfähigen Gruppen und wirkungsvollen Konfliktschlichtungsmustern beeinträchtigen die Innovationsfähigkeit des Systems. Das Referendum stärkt diese Tendenzen. Demgegenüber erscheint die Initiative bei Meynaud – zunächst negativ definiert – als «effort tendant à susciter une décision que les intéressés n'ont pas pu obtenir de manière différente»[97]. Positiv umschrieben, vermag die Initiative

«de mettre une fin à une inaction des gouvernants dans un domaine déterminé ou de réorienter l'activité de ceux-ci dans le sens souhaité par les promoteurs de l'opposition[98].»

Daß die Initiative einen derartigen Bewegungscharakter besitze, bezweifelt nun Raimund Germann[99]. Er konnte sich allerdings dabei auf Meynauds einschränkende Beobachtung beziehen, daß die dominierenden Gruppen der direkten Demokratie ganz bestimmte Barrieren entgegensetzen. Der Autor geht von der Hypothese aus, die Konkordanzdemokratie habe ihr innovatives Potential auf ein Minimum heruntergeschraubt und selbst der Initiative komme nur mehr eine Alibifunktion zu. Mit Berufung auf die Spieltheorie stellt er die Chancen der «Statusquo-Spieler» denen der Innovationsspieler entgegen und beurteilt sie nach den Kriterien, welche die herrschenden politischen Spielregeln den Teilnehmern des Spiels bieten. Seine Aussagen sind als Hypothesen beachtenswert, erwähnen aber mit

[92] Meynaud, a.a.O., *organisations*, S.309.
[93] Meynaud, a.a.O., *démocratie*, S.12ff.
[94] Meynaud, a.a.O., *démocratie*, S.18ff. (Intensité de l'affrontement); ähnliches versucht auch Neidhart in seiner «Komplexen Gesellschaft».
[95] Meynaud, a.a.O., *démocratie*, S.45ff.
[96] Meynaud, a.a.O., *organisations*, S.305.
[97] Meynaud, a.a.O., *organisations*, S.303f.
[98] Meynaud, a.a.O., *démocratie*, S.7.
[99] Germann, Raimund, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975. S.160ff., 190f.

keinem Wort, auf welche Weise die Fragestellung operationalisiert werden kann. Man denke nur an die vom Autor angeschnittene Frage der ungleichmäßigen Verteilung der Ressourcen der beiden Spielergruppen. So muß Germann selbst zugeben, daß Untersuchungen fehlten, um abzuschätzen, zu welchen Neuerungen verworfene Initiativen Anlaß geboten hätten. In diesem Fall kann man wohl nicht einfach behaupten, die Bundesbehörden würden bei Reformen zuwarten, «bis das Ritual einer oder mehrerer gescheiterten Initiativen über die Bühne gegangen ist»[100].

34 *Hypothesen zur Funktion der Volksinitiative im schweizerischen politischen System*

In seinem bereits erwähnten Aufsatz über die «Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974» sieht Erich Gruner in der Realisierung des Initiativrechts und in der Einführung des Proporzes die Elemente, welche im schweizerischen Demokratieverständnis die Ablösung des hegemonialdemokratischen durch den kooperativdemokratischen Typus bewirkt haben. Der Autor verwendet diesen Begriff zwar in Anlehnung an die Terminologie Curtis. Doch rechtfertigt sich sein Gebrauch auch angesichts des Umstands, daß sich gegen die freisinnige Hegemonie politische Kräfte sowohl progressiver als auch konservativer Observanz wandten. Sie nivellierten im Kampf um die Initiative und den Proporz ihre je gesonderten programmatischen Präferenzen, um sich in einer politischen Aktionseinheit dem gemeinsamen Gegner zu stellen. In den positiven und negativen Erwartungen gegenüber der Volksinitiative, wie sie auf freisinniger und oppositioneller Seite bestanden, sieht Gruner die bestimmenden Ausgangspunkte für jenen Interpretationsrahmen, in welchem die staatsrechtliche Doktrin seit jeher die Initiative einschätzte und bewertete.

Im Hinblick auf die heutige Situation und auf die Legitimation der politischen Parteien erklärt er nun, man stehe erneut vor der Tatsache, daß sich mit der Initiative das «unorganisierte Volk» bemerkbar mache. Das Volksbegehren werde in einem ungeahnten Ausmaß zum sinnfälligen Ausdruck einer «Totalpolitisierung» bisher unberührter Lebensbereiche[101]. Die Jurisprudenz sei über der Interpretation der Initiative gespalten durch die beiden demokratietheoretischen Ansätze, den «dezisionistisch-absolutistischen» und den «kooperativ-demokratischen».

Gruner möchte diesen allzu engen Beurteilungsrahmen durch eine «historisch orientierte politologische Fragestellung» überwinden und die Initiative als Element des politischen Entscheidungsprozesses erklären. Er betrachtet das Problem unter fünf Aspekten, die wir im folgenden kurz resümieren wollen. Dabei möchten wir sie aus unserer Sicht ergänzen und akzentuieren, um zu einem theoretischen Beurteilungsraster der von uns analysierten Volksinitiativen zu gelangen.

[100] Germann, a.a.O., S.162.
[101] Gruner, *Willensbildung*, S.464.

Einem ersten, nämlich dem systempolitisch-funktionalen Aspekt entsprechend, ist nach Gruner die Initiative das

«Antriebsrad in einem auf Konsens eingestellten und darum in umständlichen, zeitraubenden Entscheidungsprozessen arbeitenden System»[102].

Die Initiative soll als Instrument verstanden werden, durch welches noch nicht breit verankerte Forderungen «alternativ aktualisiert» werden.

Hier wird eine Transmissions- oder Multiplikator-Funktion angesprochen, welche allerdings nur von der akzelerierenden Seite aus betrachtet wird. Dies nicht ohne Grund: das Bild vom bremsenden Referendum und der beschleunigenden Initiative ist eine Stereotypie in der gängigen Betrachtungsweise der Volksrechte. Dabei wird zu wenig berücksichtigt, daß auch die Initiative eine retardierende (und komplementär das Gesetzesreferendum eine akzelerierende) Wirkung erzielen kann. Wir müßten also Gruners erste Charakterisierung insofern relativieren, als wir dem Volksbegehren grundsätzlich eine Antriebswirkung zuschreiben. Doch können die von der Initiative ausgehenden Impulse auch so wirken, daß sie einen legislatorischen Konfliktregelungsprozeß nachhaltig verzögern.

Eine Aktualisierung von noch nicht breit verankerten Forderungen durch die Volksinitiative, wie diese erste These ebenfalls impliziert, kann u.E. ohne Zweifel vorausgesetzt werden. Es ist aber zu fragen, wo, in welcher Phase des Willensbildungsprozesses und bei welchen Aktoren desselben sich diese Wirkung manifestiert. Aufgrund des formalrechtlich genormten Prozeßablaufs bei der behördlichen Behandlung einer Initiative würden wir vermuten, daß die besagte Aktualisierung in erster Linie bei Bundesrat und Parlament stattfindet. Denn diese verfügen über die Mittel, das weitere Schicksal eines Volksvorstoßes wesentlich mitzubestimmen. Erst in zweiter Linie werden die Forderungen einer Initiative im Rahmen einer breiteren Öffentlichkeit popularisiert, und dies auch nur dann, wenn es zu einer Volks- und Ständeabstimmung über das Begehren kommt. In der Phase der Unterschriftensammlung wird jeweils nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Aktivbürgerschaft mit den Postulaten einer Initiative konfrontiert.

Eine zweite Hypothese geht vom demokratietheoretischen Aspekt aus und charakterisiert die Initiative

«als Weg, auf dem Impulse aus dem Volk, d. h. der öffentlichen Meinung, direkt artikuliert werden[103].»

Gruner sieht hier einen Treffpunkt von konservativer und progressiver Demokratietheorie. Er spielt dabei auf die Erwartungen der Linken und der Rechten angesichts der Einführung der Volksinitiative im Bund an. Die Progressiven empfinden sie als organisierte Revolution[104], die Konservativen vertrauen auf den tra-

[102] Ebd., S.466.
[103] Ebd., S.467.
[104] *Grütlianer*, 24. Mai 1889, zit. in Gruner, *Willensbildung*, S.449.

ditional gebundenen, gemäßigten Volkswillen, welcher mit der Initiative die konservativen Ideale erfüllen werde[105].

Es ist bereits an anderer Stelle vermerkt worden, daß sich diese Antipoden (vgl. Kap. 27) der Interpretation der Volksinitiative bis auf den heutigen Tag erhalten haben. Vertreter der diesbezüglichen demokratietheoretischen Positionen sind heute etwa ein Richard Bäumlin auf der einen, ein Kurt Eichenberger auf der anderen Seite.

Bäumlin bezeichnet das normative Demokratieverständnis als jenes,

«nach welchem Demokratie die politische Gestaltung der Gesellschaft unter optimaler (je nach den gesellschaftlich-geschichtlichen Verhältnissen zu ordnen) Beteiligung der Betroffenen bedeutet, die insbesondere auch immer wieder über die Ziele des Gemeinwesens und über deren Wandel zu entscheiden haben ...[106].»

Diese Haltung wendet sich scharf gegen das über die Antinomie Leistungsstaat versus Demokratie entwickelte Bild eines modernen Staates, dessen sämtliche Tätigkeiten das gemeinsame Merkmal der Leistung aufweisen[107]. Kurt Eichenberger, der in den späten sechziger Jahren die Schweiz als Leistungsstaat skizziert, vermag die Volksinitiative nur mehr als verarmten «politischen Notbehelf» zu sehen; eine Einrichtung, die der Effektivität des Leistungsstaats hindernd im Wege steht. Ist hier Demokratisierung eine Störgröße im pragmatisierten, auf Konfliktnivellierung tendierenden Staat, so erhält bei Bäumlin die «optimale Selbstbestimmung der Bürger» (die Volksrechte dürfen als Instrumente dazu betrachtet werden), den Charakter eines «Zielwert(s) des politischen Systems». Damit ist nicht eine ungehinderte Entwicklung zu Fortschritten angestrebt, die nur eine gesellschaftliche Elite als solche definiert. Gesucht wird die möglichst globale Legitimation aller auf die Zukunft der Gemeinschaft gerichteten politischen Handlungen durch die Betroffenen. Bäumlin entwickelt eine Hierarchie der Zielwerte im politischen Entscheidungsprozeß – es sind dies

«die optimale Partizipation, welche bürokratische Herrschaft verhindern soll, wechselseitige Kontrollen, die nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Machtkontrolle, sondern auch unter demjenigen der demokratischen Machtkonstitution zu entwickeln sind, sowie das ständige Offenhalten der Zielfindungsdiskussion[108].»

Wie anders sich Eichenberger diesen Entscheidungsprozeß vorstellen mag, sei noch daran demonstriert, daß er einen buchstäblichen Supermann als Politiker fordert:

«Seine Kraft zur Lenkung erwächst vornehmlich aus einem Kern gehobenen Wissens im Bereich der staatlichen Aufgaben ...»

[105] Vgl. den Bericht der ständerätlichen Kommissions-Minderheit i.S. Einführung der Volksinitiative, im Anhang.

[106] Bäumlin, Richard et al., *Demokratisierung und Verfassung*, Studie zuhanden der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung (Kommission Furgler), Bern 1976, S. 77.

[107] Eichenberger, Kurt, *Leistungsstaat und Demokratie*, Rektoratsrede, Basel 1969.

[108] Bäumlin, a.a.O., S. 172.

Der für die Zukunft der Schweiz zuständige Politiker besitzt auch eine

«Fähigkeit zum Selbst-Denken in integraler Unabhängigkeit, verwoben mit dem Sensorium für das politisch und sozial Erträgliche, Zumutbare und Vollziehbare ...»[109].

Die beiden dargestellten Positionen lassen also den generellen Schluß zu, daß die Initiative entweder das den Leistungsstaat an seiner Entfaltung hindernde, irrationale Instrument ist, entsprungen aus einem romantischen Demokratieverständnis. Oder sie ist ein Teil eines Systems, in welchem politische Entscheidungen auf alle Interessen aller Betroffenen abgestützt sein müssen. Damit wird sie institutioneller Garant für die Möglichkeit einer Realisierung gesellschaftsverändernder politischer Optionen.
Die dritte These Gruners zieht einen programmatisch-inhaltlichen Aspekt zur Betrachtung herbei und bezeichnet das Volksbegehren als Gefäß, durch das

«programmatische Alternativvorschläge – im Sinne ‹systemwidriger› Postulate – in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht werden»[110].

Die These impliziert offenbar auf konservativer und progressiver Seite Grenzbereiche politischer Programmatik, deren Realisierung durch den herkömmlichen parlamentarischen Ausgleichsmechanismus verhindert wird. Hiezu ist nichts beizufügen, denn auch wir glauben, die Initiative artikuliere politische Postulate, auf deren breite Abstützung in einem grenzübergreifenden, überparteilichen Konsens zum vornherein verzichtet worden ist. Daher handelt es sich in diesem Zusammenhang meist nicht nur um Stücke politischer Programmatik, sondern in manchen Fällen um Teile, die die ideologischen Wurzeln ihrer Urheber offenlegen. Ideologischer Radikalismus ist in der Schweiz nur unter Bedingungen plebiszitär zu manifestieren, die den Einfluß des Parlaments zum vornherein ausschalten. Nichts würde sich dazu besser eignen als die Volksinitiative.

«Unter gruppenpolitischem Aspekt betrachtet, erscheint die Initiative als ein Mittel, mit dem sich oppositionelle und ‹ad hoc›-Gruppen im Sinne einer Gegen-Elite zum Wort melden können. Die Initiative kann solchen Gruppen als Einstieg zur Schaffung einer neuen parteimäßigen Organisation dienen ... Die zeitliche Massierung von Initiativ-Vorstößen (...) deutet darauf hin, daß sich der Mobilisierungseffekt der Initiative mit zunehmendem Problemlösungsbedarf und abnehmendem Konsens verstärkt[111].»

Es gilt, diese vierte Hypothese für unsere Belange zu systematisieren. Bewegungen für ein Volksbegehren können ohne Zweifel Effekte auf den Kohäsionsgrad einer politischen Gruppe auslösen und diese beeinflussen. Doch auch hier gilt es, einen solchen Effekt nicht nur in einer einzigen Dimension zu suchen. Mit anderen Worten: die Initiative kann gruppenpolitisch sowohl konstitutiv bzw. integrierend als auch desintegrierend bzw. spaltend wirken. Dies je nachdem, ob der politische

[109] Eichenberger, a.a.O., S.28.
[110] Gruner, *Willensbildung*, a.a.O., S.467.
[111] Ebd.

Kern eines Begehrens Resultat eines Gruppenkonsenses oder die Forderung eines Flügels der Initiantengruppe darstellt und ob sich die Gruppe im Aufbau befindet oder bereits zu den bestehenden, etablierten politischen Organisationen gehört.

Der Terminus Gegen-Elite scheint uns in diesem Rahmen nur bedingt brauchbar zu sein. Gruner mag ihn zwar in bezug auf den Grundbegriff «politische Elite» verwenden, als die er die gewählten Mitglieder der legislativen und exekutiven Behörden versteht[112]. Doch wir glauben nicht, daß Initiativen im allgemeinen mit der primären Intention, den Behörden die politische Macht streitig zu machen, gestartet werden. Vielmehr mag es bei Volksbegehren darum gehen, in einem Teilbereich der Politik die Entwicklung in bestimmtem Sinne zu beeinflussen und die offizielle Marschroute zu korrigieren. Allerdings sind auch hier Ausnahmen denkbar; dort nämlich, wo sich die Initiativen häufen und massieren, wie das auch Gruner andeutet. Ist bei einer solchen Massierung der thematische Fächer genügend breit oder treten einzelne Begehren mit dem Anspruch auf, ganze politische Programme durchzusetzen, so können solche Initiativen bzw. die Anhäufung von Vorstößen als Ausdruck umfassenden Mißtrauens gegenüber den gewählten Behörden und ihrer Politik interpretiert werden. Die präzise Frage, inwieweit bei der Lancierung einzelner Initiativen das unterschwellige Motiv der Teilnahme an oder Übernahme von politischer Macht mitschwingt, ist nur, wenn überhaupt, durch monographische Analyse der Initiative zu beantworten.

Ein fünfter und letzter Punkt von Gruners Betrachtung setzt bei den Ergebnissen der Initiativen an und stellt zunächst die auch von uns mit Nachdruck vertretene Forderung auf, die Volksbegehren dürften nicht nur nach einer Statistik der annehmenden und ablehnenden Volks- und Ständevoten beurteilt werden. Die Schwierigkeiten der staatsrechtlichen Theorie bei der Interpretation der Initiative dürften wesentlich damit zusammenhängen, daß die bisherige Forschung sich lediglich auf eine mechanistische Betrachtung der Initiativ-Abstimmungsresultate beschränkte.

Gruner weist auf verschiedene formelle und materielle Neben- und Fernwirkungen von Volksbegehren hin und stellt schließlich, unter Verweis auf Neidhart, die These auf, auch hinsichtlich der Initiative hätte sich mit der Zeit ein spezifisches «Puffersystem» herausgebildet, mit dem die Behörden Volksbegehren zu neutralisieren vermöchten.

Wir möchten hier zwischen zwei Aussagen unterscheiden. Die eine berührt die Wirkungsbeurteilung und könnte als Hypothese etwa wie folgt gefaßt werden: Die Initiative zeitigt über ihr formales Resultat hinaus Wirkungen, die auf unterschiedlichen Ebenen zutage treten. Wir können dabei grob zwischen Wirkungen im legislatorischen Bereich und solchen in anderen Bereichen unterscheiden. Im legislatorischen Bereich erzielen Initiativen direkt oder indirekt Änderungen auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe. In einigen Fällen können wir einen materiellen Zusammenhang zwischen einer Initiative und einer späteren diesbezüg-

[112] Gruner, Erich, *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Bern 1973, S. 20.

lichen Änderung im gesetzlichen Bereich nicht nachweisen, sondern nur vermuten.

Die Wirkungen in den anderen Bereichen betreffen insbesondere das politische System und dessen Aktoren. So können Initiativen gruppenkonstitutiv wirken, sie können Sachprobleme popularisieren, sie können taktisch, als Drohung zum Beispiel, eingesetzt werden usw. Es handelt sich um jene Aspekte, die wir bereits als Funktionen der Initiative im Vorhergehenden betrachtet haben.

Eine andere Aussage läßt sich schließlich als Hypothese so formulieren, daß die Behörden auf Initiativen mit bestimmten Grundmustern von Reaktionen antworten. Sie lehnen sie ab, formulieren Gegenentwürfe, verschleppen sie, versuchen einen Rückzug zu provozieren und anderes mehr.

Damit haben wir eine Reihe von Hypothesen erläutert, die es anhand der Einzeldarstellungen der Volksbegehren und in bezug auf die politische Statistik der Initiativen zu überprüfen gilt.

Die Thesen seien noch einmal, kurz zusammengefaßt, aufgeführt.

Aspekt	*Hypothese*
systempolitisch-funktional	1. Die Initiative kann als Antriebsrad betrachtet werden, das in einem auf Konsens eingestellten System die Realisierung bestimmter Problemlösungen vorantreibt. Unter Umständen kann sie einen legislatorischen Konfliktregelungsprozeß auch verzögern.
	2. Noch nicht breit verankerte politische Forderungen werden durch die Initiative aktualisiert. Der Umstand, daß über Forderungen, die in einer Initiative «verpackt» sind, im allgemeinen plebiszitär entschieden werden muß, gibt ihnen ein spezifisches Gewicht in der politischen Auseinandersetzung.
demokratietheoretisch	3. Die Initiative erlaubt die direkte Artikulation politischer Impulse aus der Öffentlichkeit unter weitgehender Ausschaltung des repräsentativen Elements.
programmatisch-inhaltlich	4. Mit der Initiative werden alternative Postulate in den Entscheidungsprozeß eingebracht, die keinen breiten Konsens auf sich vereinen können und tendenziell ideologische Wurzeln haben.
gruppenpolitisch	5. Im Hinblick auf die Initiantengruppen kann die Initiative sowohl integrierend als auch desintegrierend wirken.
	6. Eine Massierung von Initiativen in zeitlicher oder thematischer Hinsicht deutet auf einen gesteigerten Problemlösungsbedarf und auf umfassendes Mißtrauen gegenüber den Behörden und ihrer Politik hin. Solche Reihen von Initiativen können hintergründig die Vorbereitung eines politischen Machtwechsels zum Ziel haben.

generell funktional

7. Die Initiative erzielt bestimmte legislative und andere Neben- und Fernwirkungen, abgesehen von ihrem formalen Abstimmungsresultat.
8. Die Behörden (Bundesrat und Bundesversammlung) entwickeln gegenüber Initiativen bestimmte Verhaltensmuster, um ihren Einfluß auf den «regulären» Entscheidungsprozeß zu neutralisieren.

4 *Analyse der Volksinitiativen*

Wer alle Volksbegehren untersuchen will, die im Zeitraum von 1892 bis 1939 in die Wege geleitet und zum größeren Teil auch eingereicht worden sind, sieht sich vor forschungstechnische und darstellerische Probleme gestellt.

Es sind schon ähnliche Versuche unternommen worden. Sie reichen von eher resümierenden Zusammenfassungen bis zu theoretisch fundierten Durchleuchtungen, wie dies im Kapitel 3 kurz gezeigt worden ist. Es sei auch an die zahlreichen Monographien staatsrechtlichen und historischen Charakters erinnert, welche sich bloß mit einem einzigen Volksbegehren oder mit einem Komplex inhaltlich zusammenhängender Initiativen befassen.

Für uns kann es sich nur darum handeln, einen Mittelweg zwischen der bloß enumerierenden Methode Funks[1] und den naturgemäß tiefer dringenden Einzelanalysen zu wählen. Funk begnügt sich zum Beispiel damit, die Botschaften des Bundesrates zu den Initiativen mit einigen Sätzen zusammenzufassen, die Stellungnahmen der Räte zu resümieren und die Abstimmungsresultate anzugeben sowie einige vage Hinweise auf Befürworter und Gegner zu machen. Büeler[2] geht etwas weiter, indem er die Forderungen und Motive der Initianten beschreibt. Als erster Autor gibt er Hinweise auf mögliche Fernwirkungen, d. h. Gesetzes- und Verfassungsänderungen, die auch durch abgelehnte Volksbegehren hervorgerufen sein könnten. Bratschi[3] kehrt zur trockenen Aufzählung Funks zurück. Dabei ergänzt er diese durch einen umfangreichen Abschnitt über die Fernwirkungen. Allerdings fällt die Beschreibung derselben etwas zu phantasievoll aus: so bringt Bratschi die Bestrebungen zur Verkürzung der Arbeitszeit zu Beginn des 20. Jahrhunderts und das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1925 nach der Maxime «post hoc – ergo propter hoc» mit dem Volksbegehren «Recht auf Arbeit» von 1894 in Zusammenhang, nur weil dieses Begehren unter anderen auch entsprechend ähnliche Postulate enthalten hatte.

Unter solchen Gesichtspunkten zieht der Autor dann die banale Folgerung, es sei den Initianten meist gelungen, die Aufnahme eines mehr oder weniger großen Teils ihrer Forderungen in das positive Recht zu erwirken[4].

[1] Funk, Friedrich Otto, *Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874 bis 1914*, Bern 1925

[2] Büeler, Heinrich, *Die Entwicklung und Geltendmachung des schweizerischen Volks-Initiativrechts*, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1925.

[3] Bratschi, Peter Joachim, *Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz*, Diss. iur. Bern, Bern 1969.

[4] Vgl. z. B. Bratschis verallgemeinernde Wirkungsbeurteilung im Falle der Initiative Rothenberger (Kap. 417) oder sein Pauschalurteil in der Arbeitszeitfrage, Bratschi, a. a. O., S. 86.

Im Gegensatz zu seiner fundierten Studie über Initiative und Referendum[5] beschränkt sich Rappard in seinem Werk über die Bundesverfassung von 1848–1948[5a] ebenfalls auf ein unbefriedigendes Kurzverfahren. Immerhin bietet er ein Novum, indem er die Abstimmungsresultate nach Kantonen gruppiert und aus den Ja- und Nein-Mehrheiten einige allgemeine Schlüsse zieht.

Wir versuchen, die hier kritisierten Lücken entsprechend einer erweiterten Fragestellung und im Hinblick auf eine Überprüfung unserer Hypothesen zu füllen. Die Fülle des Quellenmaterials setzt jedoch bestimmte Grenzen. Es wäre befriedigend gewesen, nach dem Muster der von Ruffieux veranlaßten Monographien[6] über die Proporzinitiativen und das Getreidemonopol oder die AHV den gesamten Initiativfeldzug von den ersten Regungen über die Lancierung, die Abstimmungskämpfe bis zu den Nach- und Fernwirkungen zu beleuchten. Allein – ein solches Unternehmen hätte die Möglichkeiten eines Einzelnen überfordert.

Es lag uns dennoch daran, so vollständig und umfassend zu sein, wie es die Beantwortung unserer Fragestellungen erfordert.

401 *Das Schächtverbot*

«Le premier usage du nouveau droit a été une triste illustration de ce qu'on doit en attendre dans les conditions où il s'exerce[7].» Numa Droz

Die Schächtinitiative ist kein typisches Beispiel für die frühe Praxis des Volksinitiativrechts und insofern als Bezugspunkt für das negative Urteil Droz' nicht eben geeignet. Untypisch zum einen, weil sie sich in der Volksabstimmung erfolgreich durchsetzt, zum andern, weil sie eine reine Gesetzesmaterie regeln will. Nach damaliger übereinstimmender Meinung von Politikern und Verfassungsrechtlern kann das Initiativpostulat keinesfalls Grundgesetzcharakter beanspruchen. Es wird später immer wieder als besonders abschreckendes Beispiel für eine die Verfassung «verunzierende» Volksinitiative verwendet.

Die Schächtinitiative, am 15. September 1892 mit 89159 gültigen Unterschriften als erste eidgenössische Partialrevisionsinitiative bei der Bundeskanzlei eingereicht, hat folgenden Wortlaut:

«Das Schlachten der Tiere ohne vorherige Betäubung vor dem Blutentzuge ist bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt[8].»

[5] Rappard, William E., *The Initiative and the Referendum*, New York 1912.

[5a] Rappard, William E., *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948*, Zürich 1948.

[6] Ruffieux, Roland (Hg.), *Die Referendumsdemokratie im XX. Jahrhundert*, Freiburg 1972.

[7] Droz, Numa, *Etudes et portraits politiques*, Genève 1895, p. 472.

[8] *BBl 1892* IV, S. 762.

Dieser Text bildete bis zum Inkrafttreten des am 2. Dezember 1973 von Volk und Ständen angenommenen Tierschutzartikels den Artikel 25bis der Bundesverfassung.

Es liegen ihm sowohl tierschützlerische, als auch, wie neuere Untersuchungen[9] zeigen, antisemitische Motive zugrunde. Rothschild bezeichnet in seiner Dissertation[10] das Schächtverbot im wesentlichen als eine Bestimmung, welche die durch die Bundesverfassung garantierten Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheiten behindert habe. Er stützt sich dabei auf die gängige These, wonach das Schächten als eine religiöse Kulthandlung zu betrachten ist, deren Ursprünge in Thora und Talmud liegen.

Das Schächtproblem[11] wird erstmals akut, als im Kanton Aargau 1854 ein neues Tierschutzgesetz in Kraft tritt, das

«die Tötung eines Tieres auf ungewöhnliche und außerordentliche Schmerzen bereitende Art»

als Tierquälerei verbietet. Die beiden Gemeinden Endingen und Lengnau, wo die große Mehrheit der aargauischen Juden ansässig ist, reichen eine Beschwerde an den Großen Rat ein. Den jüdischen Metzgern wird daraufhin das Schächten wieder erlaubt. Nachdem die Bundesverfassung von 1874 die Religionsfreiheit verkündet hat, gelangen die aargauischen und bernischen Juden mit einer Petition an Bundesrat und Bundesversammlung. Diese Behörden erklären das Schächtverbot als verfassungswidrig. Der Bundesrat schützt in einigen weiteren Fällen, zum Beispiel im Kanton St. Gallen, das Schächten als Kulthandlung. Auf der andern Seite rekurrieren die aargauische und bernische Regierung erfolglos gegen diese Entscheide.

In dieser Situation beschließen die kantonalen Tierschutzvereine, eine Volksinitiative für das Schächtverbot zu lancieren. Sie sammeln allein in den Kantonen Aargau und Bern über 60% der Unterschriften.

In der Bundesversammlung stößt das Begehren auf geteilte Meinungen. Die Räte beraten diese erste Initiative, ohne daß sie vorgängig durch den Bundesrat geprüft und mit einem entsprechenden Antrag auf Annahme oder Ablehnung versehen worden ist. Schon in diesem ersten Fall wird erwogen, ob man dem Stimmbürger nicht auch einen Gegenentwurf der Bundesversammlung unterbreiten solle. Die Kommissionsmehrheit des Nationalrates (Prioritätsrat) spricht sich in diesem Sinne aus und schlägt einen eigentlichen Tierschutzartikel (Art. 25bis) anstelle der Initiative vor:

[9] Vgl. Külling, Friedrich, *Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900*, Diss. phil. hist. Bern, Zürich 1977.

[10] Rothschild, Dany, *Das Schächtverbot der schweizerischen Bundesverfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1955.

[11] Wir entnehmen diese Hinweise Rothschilds Dissertation und dem Votum Nationalrat Fridolin Holdeners (kath.-kons., SZ) vom 27. März 1893 (*Sten. Bull. B' Vers.* 1892/93, S. 428f.).

«Der Bund wird ferner über das Verfahren beim Schlachten von Tieren, sowie überhaupt im Interesse des Tierschutzes gesetzgeberisch vorgehen[12].»

Damit will die Kommissionsmehrheit materiell nicht nur weiter ausholen als die Initianten; sie will auch vermeiden, daß ein Schächtverbot als «Polizeibestimmung» in der Verfassung Eingang findet.

Die ausgedehnte Debatte im Nationalrat führt zu Streitgesprächen über unübliche ‹politische› Fragen: ob Tiere eine Seele besitzen, zu welchem Zeitpunkt beim Schlachten der Tod eintrete und welches die beste europäische veterinärmedizinische Schule sei. Kant, Newton, Schopenhauer und Alexander von Humboldt werden bemüht, und ein Redner vergleicht das Schächten kurzerhand mit dem Rasieren:

«Herr Hilty hat behauptet, wenn man sich beim Rasieren schneide, so verspüre man keinen Schmerz; (...) wenn Sie sich nur eine leichte Hautritze beibringen, so empfinden Sie natürlich nicht viel Schmerz, weil sich die Wunde sofort wieder schließt. Etwas anderes ist es aber, wenn die Wunde tief ist und Luft dazu tritt[13]» ...

Auch der Ständerat lehnt schließlich die Initiative mit großer Mehrheit ab, ebenso den Vorschlag, einen Gegenentwurf aufzustellen. Doch in der Abstimmung vom 20. August 1893 wird die Schächtinitiative mit dem eindrücklichen Volksmehr von 191 527 Ja gegen 127 101 Nein und dem knappen Ständemehr von 11 ½ gegen 10 ½ Kantonen angenommen.

402 *Das Recht auf Arbeit*

«Wir haben Volksrechte, aber keine Volksherrschaft[14].»
Albert Steck

Die lange Reihe sozialdemokratischer Volksbegehren wird durch eine Initiative angeführt, die das aus dem utopischen Sozialismus stammende Postulat eines Rechts auf Arbeit zum Inhalt hat.

Am Ursprung der Initiative steht das Parteiprogramm von 1888, dessen Artikel 6 lautet:

«Das allgemeine Recht auf Arbeit muß als Grundlage einer menschenwürdigen Existenz aller Bürger anerkannt werden, wenn eine richtige sozialistische Gesamtorganisation der nationalen Arbeit stattfinden soll, von der keiner ausgeschlossen werden kann[15].»

Eine Ironie der Geschichte will es, daß der spätere Bundesrat Emil Frey, Freisinniger, Chefredaktor der «National-Zeitung» und Promotor des schweizerischen Arbeiterschutzes, an der Auslösung des Volksbegehrens indirekt mitbeteiligt ist. Im Rahmen eines polemischen Dialogs zwischen «National-Zeitung» und «Schweizer Sozialdemokrat» stellt nämlich Frey 1890 in seinem Blatt die Behauptung auf,

[12] Ebd., S. 417.
[13] Votum Nationalrat Adolf Müller (rad.-dem., BE); ebd., S. 45.
[14] Bieler, Peter, *Albert Steck 1843–1899*, Olten 1960, S. 58.
[15] Heeb, Friedrich, *Der Schweizerische Gewerkschaftsbund 1880–1930*, Bern 1930, S. 184.

das Recht auf Arbeit sei ein ebenso grundsätzliches Recht wie jenes zu leben und zu atmen. Nach anfänglichem Zögern nimmt sein Widerpart, der Redaktor des «Schweizer Sozialdemokrat», Albert Steck[16], die Idee auf und stimmt mit Frey in der Forderung überein, der Staat habe für die Beschäftigung der Arbeitslosen zu sorgen. 1891 beschließt der sozialdemokratische Parteitag, den Antrag Stecks zu unterstützen. Ein Jahr später überträgt der Parteitag Steck die Aufgabe, den Initiativentwurf zu redigieren.

Das Volksbegehren, welches am 29. August 1893 mit 52387 gültigen Unterschriften eingereicht wird, lautet:

«Das Recht auf ausreichend lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatze unter Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen. Insbesondere sollen Bestimmungen getroffen werden:

a) Zum Zwecke genügender Fürsorge für Arbeitsgelegenheit, namentlich durch eine auf möglichst viele Berufe sich erstreckende Verkürzung der Arbeitszeit;
b) für wirksamen und unentgeltlichen Arbeitsnachweis, gestützt auf die Fachorganisation der Arbeiter;
c) für Schutz der Arbeiter und Angestellten gegen ungerechtfertigte Entlassung und Arbeitsentziehung;
d) für sichere und ausreichende Unterstützung unverschuldet ganz oder teilweise Arbeitsloser, sei es auf dem Wege der öffentlichen Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit, sei es durch Unterstützung privater Versicherungsinstitute der Arbeiter aus öffentlichen Mitteln;
e) für praktischen Schutz der Vereinsfreiheit, insbesondere für ungehinderte Bildung von Arbeitsverbänden, zur Wahrung der Interessen der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für ungehinderten Beitritt zu solchen Verbänden;
f) für Begründung und Sicherung einer öffentlichen Rechtsstellung der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und demokratische Organisation der Arbeit in den Fabriken und ähnlichen Geschäften, vorab des Staates und der Gemeinden[17].»

Die Initiative wird zwar vom sozialdemokratischen Parteitag mit starkem Mehr unterstützt. Trotzdem findet sie sowohl in den eigenen wie in den gewerkschaftlichen Reihen gewichtige Gegner[18]. Bieler, der Biograph Stecks meint sogar, dieser sei der einzige prominente Sozialdemokrat gewesen, der das Recht auf Arbeit verteidigt habe. Es sei ihm also vor allem darum gegangen, die

«bürgerlichen Parteien endlich einmal aufmerksam zu machen auf den Ernst der Arbeitslosennot[19].»

Diese Arbeitslosennot, ja die Situation des Arbeiters im ausgehenden 19. Jahrhundert überhaupt ist in Betracht zu ziehen, wenn man den Inhalt des sozialdemokratischen Begehrens würdigen will.

[16] Gründer der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, vgl. die Biografie von Peter Bieler.

[17] *BBl 1893*, IV, S. 369f.

[18] So wenden sich u. a. Herman Greulich und Robert Seidel, letzterer sehr scharf, gegen die Initiative.

[19] Bieler, a. a. O., S. 226f.

Wir befinden uns in der durch eigentliche Depressionen unterbrochenen Periode des verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums zwischen 1870 und 1895. Strukturbereinigende Konzentrationsprozesse in der Industrie, starkes Anwachsen der Zahl der Fabrikarbeiter, Bildung von Industriezentren mit eigentlichen isolierten Arbeiterwohnquartieren, aber vor allem instabiles und kaum mehr steigendes Reallohnniveau und krisenbedingte Arbeitslosigkeit sind die wichtigsten Elemente, welche die Lebensbedingungen der Industriearbeiterschaft prägen. Es ist aber auch die Zeit, in der sich die späteren großen Verbände des organisierten Kapitals und der Arbeiterschaft auf nationaler Ebene zu formieren beginnen: Vorort des Handels- und Industrievereins, Gewerbeverband, Bauernverband, Arbeiterbund, Gewerkschaftsbund[20].

Zweifellos ist es nicht zuletzt Stecks Absicht, in diesem allgemeinen Aufbruch mit der Initiative einen programmatischen Startschuß für die organisierte Arbeiterschaft zu geben. Er hofft, die Erfüllung der Forderungen würde den Staat geradewegs «in den Sozialismus hineinführen»[21]. Steck will ein Recht auf Arbeit als Gegenstück zum Recht auf Eigentum der Besitzenden. Die Interessen des Arbeiters sollen, wie jene des Eigentümers, öffentlich-rechtlich geschützt werden. Das Konglomerat ideologischer, arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Postulate, das die Initiative enthält, läßt das Bemühen erkennen, den Arbeiter zum Subjekt zu erheben, damit der Produktionsfaktor Arbeit gegenüber demjenigen des Kapitals aufgewertet werde. Es geht auch darum, den Gedanken des Arbeiterschutzes in der industriellen Arbeitswelt weiter und tiefer zu verankern, und schließlich tragen die Forderungen unverkennbare staatssozialistische Züge. Unter den Sozialisten wird aber das von Charles Fourier stammende Postulat eines Rechts auf Arbeit von den Anhängern des wissenschaftlichen Sozialismus bekämpft. Widerspricht es doch offensichtlich der Verelendungstheorie Marxens[22]. Bismarck hatte im deutschen Reichstag schon 1878 erklärt:

«Geben Sie dem Arbeiter das Recht auf Arbeit, solange er gesund ist, sichern Sie ihm Pflege, wenn er krank ist, sichern Sie ihm Versorgung, wenn er alt ist, dann werden die Sozialisten vergeblich die Lockpfeife blasen[23].»

[20] Vgl. hiezu z. B. Grimm, Robert, *Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen*, Zürich 1976 S. 375ff.; Gruner, Erich, *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Bern 1968, und: Arbeitsgruppe für Geschichte der Arbeiterbewegung, *Schweizerische Arbeiterbewegung*, Zürich 1975, S. 95ff. (i. d. Folge zit. *Arbeiterbewegung*).

[21] Bieler, a. a. O., S. 228.

[22] Im deutschen *Vorwärts* soll Karl Liebknecht geschrieben haben, innerhalb der gegenwärtigen Staats- und Wirtschaftsordnung sei die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit gar nicht möglich und im künftigen sozialistischen Staat sei das Recht auf Arbeit gar nicht mehr nötig; vgl. Votum Nationalrat Josef Scherrer-Füllemann (soz. pol., SG), 9. April 1894 (Debatte über die Volksinitiative Recht auf Arbeit), *Sten. Bull. B' Vers.*. 1893/94, S. 591.

[23] Votum Nationalrat Johann Jakob Schäppi (rad.-dem., ZH) 9. April 1894, *Sten. Bull. B' Vers.* 1893/94, S. 597.

Steck aber will das Recht auf Arbeit nicht so verstanden wissen. Er betrachtet die Initiative als Werkzeug, um die zentralen Anliegen des sozialdemokratischen Parteiprogramms zu verwirklichen: Gemeinbesitz der Produktionsmittel, staatliche Produktionslenkung, Volksherrschaft – kurz, politische, wirtschaftliche und soziale Demokratie. So stehen in einem Flugblatt, das für die Initiative wirbt, die Sätze:

«Die Hoffnung, man habe es nur mit vorübergehenden, ausnahmsweisen ‹Krisen› zu tun, erweist sich immer mehr als trügerisch. Und es muß so sein: Die Gesetze der heutigen wirtschaftlichen Entwicklung bedingen diese Lage und lassen sich nicht ändern ohne gründliche Änderung unserer ganzen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung[24].»

Die Initiative stößt praktisch überall auf Ablehnung, unter anderem auch deshalb, weil sie jurstische Mängel aufweist. So macht man im Nationalrat zum Beispiel geltend, daß das Recht auf Arbeit ein beim Staat klagbares Individualrecht des Bürgers schaffen würde, dem jener keinesfalls entsprechen könnte. Sogar der mit der Linken sympathisierende Jurassier Joseph Stockmar bemerkt hiezu lapidar

«Quand il n'y aurait plus de travail, à quoi bon le droit au travail?[25]»

In der Abstimmung vom 3. Juni 1894 wird das Begehren mit 308289 Nein gegen 75880 Ja und von sämtlichen Ständen verworfen.

Trotz diesem an sich vernichtenden Ende erwächst aus den Beratungen über die Initiative im Nationalrat ein Postulat der Kommissionsmehrheit mit folgendem Inhalt:

«Der Bundesrat wird eingeladen,
1. der Bundesversammlung beförderlich Bericht und Antrag einzubringen, wie und unter welchen Bedingungen die von Kantonen, Gemeinden oder Vereinen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Beschäftigung oder Unterstützung unverschuldet Arbeitsloser geschaffenen Institutionen durch den Bund zu subventionieren seien;
2. zu untersuchen und darüber Bericht und Antrag einzubringen, ob und in welcher Weise eine noch weitergehende Mitwirkung des Bundes für wirksamen und unentgeltlichen Arbeitsnachweis, sowie für die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit möglich und gerechtfertigt sei[26].»

Aus diesem am 26. Juni 1894 überwiesenen Postulat des Nationalrates erwächst 1909 ein Bundesbeschluß, der die Leistungen des Bundes zur Förderung des Arbeitsnachweises regelt. Das Postulat zeigt, daß doch ein Teil der Forderungen des Begehrens auch von bürgerlicher Seite als legitim betrachtet wird[27].

Allein, Albert Steck ist über den Ausgang seiner Sache enttäuscht. Er meint, der gleiche Geist, der die Einführung des Proporzes zu verhindern gewußt habe[28], sei

[24] *Arbeiterbewegung*, S. 124.
[25] *Sten. Bull. B' Vers.* 1893/94, S. 587.
[26] *Sten. Bull. B' Vers.* 1893/94, S. 594; das Postulat begründet Scherrer-Füllemann.
[27] Vgl. Heeb, a. a. O., S. 187.
[28] Gemeint ist das für die Wahl des bernischen Großen Rates angestrebte Proporzsystem.

auch als Gegner des Rechts auf Arbeit in Erscheinung getreten. Die Herrschenden würden eben ihren Untertanen keine Rechte gegen sich einräumen[29].

403 *Die Zollinitiative I*

Am 8. April 1894 wird mit 67828 gültigen Unterschriften folgendes Begehren im Bundeshaus abgegeben:

«In die Bundesverfassung ist aufzunehmen als Art. 30bis:
Der Bund hat den Kantonen vom Gesamtertrag der Zölle alljährlich 2 Franken per Kopf nach Maßgabe der durch die jeweilige letzte eidgenössische Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung zu verabfolgen.
Diese Verfassungsbestimmung tritt zum erstenmal in Wirksamkeit für das Jahr 1895[30].»

Johann Stadler geht in seiner Biografie von Ständerat Gustav Muheim (1851–1917) auch auf dieses Begehren ein und schreibt dessen Lancierung konservativen Kreisen der Innerschweiz zu, besonders Ständerat Karl Reichlin[31]. Muheim seinerseits nimmt mit dem Berner Konservativen Ulrich Dürrenmatt Fühlung auf, und dieser verspricht seine Mithilfe. Allerdings könne sich die Volkspartei nicht an die Spitze der Bewegung stellen. Nach Rücksprache mit andern konservativen Kreisen, auch reformierter Observanz, wird die Durchführung der Initiative am 21. Dezember 1893 von einer Ad-hoc-Versammlung beschlossen, welcher Vertreter aus zehn Kantonen beiwohnen. Der von dieser Versammlung beschlossene Initiativtext enthält noch einen zweiten Passus folgenden Wortlauts:

«Die Kantone sind pflichtig, eine der Hälfte dieser Einnahmen mindestens gleichkommende Summe alljährlich für das Primarschulgesetz und Armenwesen zu verwenden[32].»

Eine zweite Konferenz wird von Ulrich Dürrenmatt Mitte Januar 1894 in Herzogenbuchsee einberufen. Diese Versammlung gilt gemeinhin als Initiativkomitee, und deshalb wird auch fälschlicherweise die Autorschaft der Initiative Dürrenmatt zugeschrieben[33].

In Herzogenbuchsee wird das erwähnte zweite Alinea des ursprünglichen Initiativtextes fallengelassen. Man hat Angst, den Freisinnigen bzw. dem Bund Anlaß für einen zweiten Schulvogt zu geben.

[29] Steck, Albert, *Die politische Bedeutung eines Volksrechtes auf Arbeit*, Bern 1895, S. 20.
[30] *BBl 1894* II, S. 657.
[31] Stadler, Johann J., *Landammann und Ständerat Gustav Muheim (1851–1917) von Altdorf*, Diss. phil. hist. Fribourg, Altdorf 1973.
[32] Maurer, a. a. O., S. 252.
[33] An sich ist die Frage der Urheberschaft dieser Initiative nicht unumstritten. Beispielsweise lassen Gruner, *von Steiger*, S. 248f., und Müller, Carl, *Der Beutezug eine nationale Gefahr*, Bern 1894, S. 16, den Leser im Glauben, spiritus rector der Initiativbewegung, ja Redaktor des Initiativtextes sei der bernische konservative Föderalist Ulrich Dürrenmatt, während die Biografin Dürrenmatts, Therese Maurer, dies bestreitet, ohne allerdings zu sagen, wer ihrer Meinung nach Urheber der Initiative ist; Maurer, a. a. O., S. 250ff.

Welches sind nun die politischen Ursachen dieses Begehrens? Einer gegnerischen Schrift entnehmen wir über die Initiative:

«Es sind die Vertreter der katholischen Kantone, welche mit aller Kraft für dieselbe eintreten. Das läßt vermuten, daß konfessionelle Beweggründe hinter der Sache stecken, denn dem ‹Katholik› wird folgendes über den Charakter des Beutezuges geschrieben:
‹Die Verfassung des Jahres 1874 soll wieder beseitigt, und die neue Eidgenossenschaft geschwächt werden. Das gelingt am besten, wenn man versucht, dem Bund sein Geld abzuzapfen. Hat der Bund kein Geld mehr, so ist von dessen Zentralgewalt nichts mehr zu fürchten.
In zweiter Linie verfolgt man positiv kirchliche Zwecke. Der arme Kanton Freiburg bringt für seine Universität riesige Opfer, während viel reichere Kantone für Hochschulzwecke keinen Rappen ausgeben. Im Kanton Freiburg regt sich immer mehr und mehr die Sorge: Wo nehmen wir Geld her, um all diese dicken Dominikaner zu erhalten? Man hoffte auf das große Los der Universitätslotterie. Aber die böse Presse hat diese Lotterie schlecht gemacht. Da richtete man die Blicke auf die gefüllten eidgenössischen Kassen. Da liegt Geld! Holen wir es!›[34]»

Die Motive sind im Grunde genommen seit 1874 immer wieder faßbar. Der Alkoholzehntel hat die Aufhebung der Ohmgelder für die Kantone nur teilweise decken können. Die kantonalen Finanzen stecken meistens in arger Bedrängnis. Nachdem Subventionen für das kantonale Schulwesen aus Angst vor kulturkämpferischen Eingriffen (Schulvogt) abgelehnt worden sind, nehmen nun auch die Katholisch-Konservativen das Mittel der Initiative in ihren Dienst. Sie wollen die Finanzen der Kantone sanieren. Die zu den Initianten zählenden konservativen Nationalräte Théraulaz (Freiburg) und Erni (Luzern) werfen dem Bund in ihrem Bericht der Kommissionsminderheit vor, er nehme immer mehr Geld ein (Zoll und Post), gebe aber auch immer mehr aus. Die Bundesverwaltung mische sich zunehmend in kantonale Angelegenheiten ein und leiste sich eine «übermäßige Entwicklung des Militarismus»[35].

Tatsächlich schließt noch in den achtziger Jahren die Staatsrechnung der Eidgenossenschaft regelmäßig mit einem Überschuß ab. Doch zu Beginn der neunziger Jahre ergeben sich immer wieder Fehlbeträge, und zwar in steigendem Maße[36].

Sicher auch aus diesem Grund wehrt sich der Bundesrat mit Vehemenz gegen das Begehren. Zum erstenmal erstattet er den eidgenössischen Räten über einen Volksvorstoß Bericht und Antrag[37]. Darin bezeichnet er die «Zweifranken-Initiative» schlicht als absurd.

Der Finanzausgleich habe sich 1874 nicht so vollzogen, daß «die Kantone den

[34] Schäppi, Johann, *Gegen den Beutezug*, Zürich 1894, S. 1f.
[35] *BBl 1894* III, S. 60.
[36] Müller, Renate, *Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1966, S. 124.
[37] Ein Postulat Forrer vom 10. April 1894 lud den Bundesrat ein, jeweils über ein eingereichtes und zustande gekommenes Volksbegehren in formeller und sachlicher Hinsicht den Räten Bericht und Antrag zu erstatten.

kürzeren gezogen» hätten. Die Schlagfertigkeit der Armee müsse erhöht werden – das sei die unbestreitbare Folgerung aus den Erfahrungen mit der Grenzbesetzung 1870/71 und aus dem diesbezüglichen Bericht des Generals Herzog. Zudem erhalte der Bund nur noch die Hälfte des Militärersatzes, während die andere nun an die Kantone gehe. Der Bund habe das Alkoholmonopol geschaffen, dessen Administration übernommen und den Reinertrag den Kantonen überlassen. Angesichts der letzten drei defizitären Staatsrechnungen sei es geradezu verwerflich, den Glauben an einen finanziellen Überfluß des Bundes zu verbreiten. Der Bundesrat stellt in Aussicht, daß er bei Annahme der Initiative gezwungen sein werde, von den in Artikel 42 der Bundesverfassung vorgesehenen kantonalen Finanzbeiträgen Gebrauch zu machen[38]. Da diese nach Maßgabe der «mehr oder weniger willkürlich erhobenen» Steuerkraft der Kantone angesetzt würden, müßten die einen Kantone (nämlich Zürich, Bern, Aargau, Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Genf) den andern über eine halbe Million Franken jährlich zahlen. Das sei der wahre «Beutezug». Auch die Zölle könnten in Mitleidenschaft gezogen werden, was sofort eine Erhöhung der Zolltarife für nichtgebundene Positionen zur Folge hätte. Das wäre demnach bei Gütern wie Petrol, Kaffee, Tabak, Zucker, Seife und dergleichen mehr der Fall und würde somit den kleinen Mann treffen.

Politisch qualifiziert der Bundesrat das Volksbegehren als dasjenige einer außerordentlich rückschrittlichen, ja reaktionären, gegen die Bundesverfassungsrevision von 1874 gerichteten Bewegung.

In den Räten wird die Initiative leidenschaftlich diskutiert. Bundesrat Hauser betont, die Regierung befinde sich im «Zustande der legitimen Notwehr», in welchen sie diese Initiative setze. Doch der Abstimmung sehe man gelassen entgegen[39]. Erstmals werden anhand einer eidgenössischen Initiative im Parlament auch Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Legitimität eines Volksbegehrens gestellt. Der Innerrhodner Sonderegger sinniert, die formulierte Initiative sei ein zweischneidiges Schwert – ein Instrument, das nicht mehr aus den Händen des Volkes genommen werden könne und «uns noch viele schwere Tage bereiten wird»[40]. Sonderegger schlägt in einem (vom Rat nicht überwiesenen) Postulat eine Verfassungsrevision vor, wonach

«weder die Grundlagen der Verfassung noch die allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechts Gegenstand einer Volksinitiative sein dürfen».

[38] Der damalige Art. 42, Abs. f lautete:
«Die Ausgaben des Bundes werden bestritten
.....
f) aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.» Vgl. Burckhardt, Walter, *Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung 1874*, Bern 1905, S. 375.
Der Artikel wurde durch die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Volksabstimmung vom 11. Mai 1958) ersetzt.

[39] *Sten. Bull. NR* 1894, S. 65.

[40] Ebd., S. 50.

Das Postulat wird zurückgezogen, nachdem es in der Bundesversammlung als «inkonstitutionell» bezeichnet worden ist[41].

Der Berner Freisinnige Gobat schlägt seinen Kollegen im Rat vor, die «Beutezug»-Initiative als verfassungswidrig zu erklären und sie nicht der Abstimmung zu unterbreiten[42]. Schließlich verwerfen Volk und Stände am 4. November 1894 die Zollinitiative I mit 350639 Nein gegen 145462 Ja und mit 13½ zu 8½ Ständen. «Mit dem Föderalismus ist es aus; den können wir beweinen ohne ihn wieder zum Leben zu erwecken», meint Dürrenmatt in seinem Abstimmungskommentar.

Dieses Volksbegehren ist seinen Intentionen nach doppelspurig.

Zum einen preist es einer der Inspiratoren, Muheim, als «tapferen Beutezug»[43]. Die Formulierung wird von den Gegnern sofort aufgenommen, um die Initiative als Angriff auf den Bundesstaat zu diskreditieren. Tatsächlich geht aus dem bundesrätlichen Bericht, aus den Ratsverhandlungen und dem Abstimmungskampf hervor, daß sich die Vertreter des Freisinns sowohl von links wie von rechts bedroht fühlen. Dieser Doppelgriff ist der Anlaß für die Gründung der freisinnigen Landespartei 1894 in Olten.

Zum andern denken die Initianten aber weniger polemisch, sondern vielmehr sachbezogen politisch, was in der Tatsache sichtbar wird, daß sie schließlich den Passus über die Schul- und Armenunterstützung weggelassen haben. Sie wehren sich damit gegen auflagebedingte Subventionen, die zu einer Laizierung des Schul- und Armenwesens geführt hätten. Die mittelbare Folge dieser Haltung ist der 1902 eingeführte Artikel 27bis der Bundesverfassung, der den Bund zu Primarschulsubventionen ohne Auflage verpflichtet.

404/405 *Die Doppelinitiative*

> «Die freisinnige Partei gedenkt aber die Macht nicht aus der Hand zu geben und glaubt damit im wahren Interesse des ganzen lieben Vaterlandes, aller zu handeln[44].»
>
> Neue Zürcher Zeitung

Mit der Doppelinitiative beginnt die Reihe jener Volksbegehren, die direkt spezifische Elemente des herrschenden politischen Systems verändern wollen. Im Falle der Doppelinitiative geschieht solches mit dem allgemeinen Ziel, ein Wahlsystem zu beseitigen, das den Freisinn bevorzugt, und um die Demokratisierung weiterzutreiben.

[41] Büeler, a.a.O., S. 140.

[42] *Sten. Bull. NR* 1894, S. 58ff.

[43] Müller, Carl, a.a.O., S. 15f.; noch heute erscheint der Begriff «Beutezug» im offiziellen Abstimmungsverzeichnis der Bundeskanzlei.

[44] *NZZ*, 2. November 1898, zit. in Gschwend, Hanspeter, *Die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Volkswahl des Bundesrates seit 1848*, Studienbericht (Schweiz. Bundeskanzlei Bern), Aarau 1973, S. 13.

1898 fordern der Sozialdemokrat Wullschleger und der Linksdemokrat Scherrer-Füllemann in entsprechenden Motionen die Einführung des Nationalratsproporzes respektive die Volkswahl des Bundesrates. Beide Parlamentarier sind Mitglieder der sozialpolitischen Fraktion, aus deren Kreis später auch die Doppelinitiative hervorgeht. Sie wird an einer Delegiertenversammlung der Arbeiterparteien in Olten 1898 vorgeschlagen und von einer ‹Vertrauensmännerversammlung› in Luzern im selben Jahre zum Beschluß erhoben[45].

Die Sozialdemokraten treten vor allem für den Proporz ein. Dagegen lehnen einzelne Kantonalparteien und Grütlivereine die Volkswahl des Bundesrates ab, obschon diese den eidgenössischen Räten eine Petition entsprechenden Inhalts unterbreitet haben und das Volkswahlpostulat im «Arbeitsprogramm» der Sozialdemokraten figuriert[46]. Nach Greulich treten diese nur aus taktischen Gründen für die Volkswahlinitiative und damit für die Kombination der beiden Forderungen ein.

In den Reihen der katholischen Konservativen scheinen sich nicht alle Parteimitglieder für die Doppelinitiative zu erwärmen. In rein katholischen Kantonen wird die Einführung des Proporzes auf kantonaler Ebene von den Konservativen bekämpft – letztlich aus denselben Gründen, die auf Bundesebene die Radikalen zur scharfen Verurteilung dieses Postulats führen. Sie befürchten naturgemäß, ihre starke Stellung in Regierung und Parlament zu verlieren und glauben, die Doppelinitiative

«würde unvermeidlich schwere staatsrechtliche Konflikte hervorrufen, das Land in unabsehbare politische Kämpfe stürzen, den nötigen Ausbau der Bundesgesetzgebung hemmen und die Kraft der Eidgenossenschaft lähmen[47].»

Die Vorherrschaft der Freisinnig-demokratischen Partei ist denn auch, wie Gschwend vermerkt, zum erstenmal auf breiter Basis öffentlich angegriffen und in Frage gestellt.

Die Doppelinitiative, bestehend aus zwei getrennten Begehren, wird am 27. Juli 1899 eingereicht mit 64675 (Proporz) respektive 56350 (Volkswahl) gültigen Unterschriften.
Sie lautet:

I Proporz:
«Artikel 73 der Bundesverfassung ist aufgehoben und wird durch folgenden Artikel ersetzt:
Die Wahlen für den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet.
Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.»

[45] Gschwend, a.a.O., S.7.
[46] Röthlisberger, Ernst, *Die Wahl der Bundesregierung durch das Volk*, o.O.1889, S.13.
[47] Gschwend, a.a.O., S.12f.

II Volkswahl des Bundesrates:
«Die Artikel 95, 96, 100 und 103 der Bundesverfassung sind aufgehoben. An ihre Stellen treten folgende Artikel:
Art. 95. Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus neun Mitgliedern besteht.
Art. 96. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von drei Jahren mit Amtsantritt auf den folgenden 1. Januar gewählt.
Die Wahl geschieht in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis. Es sollen nur zwei Wahlgänge stattfinden, von welchen auch der zweite frei ist. Im ersten Wahlgang entscheidet das absolute, im zweiten das relative Mehr. Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kantone gewählt werden, und müssen wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören.
Die während einer Amtsdauer ledig gewordenen Stellen sind, wenn nicht die Gesamterneuerung innerhalb sechs Monaten bevorsteht, für den Rest der Amtsdauer sofort wieder zu besetzen.
Art. 100. Um gültig verhandeln zu können, müssen mindestens fünf Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.
Art. 103. Über die Organisation der Bundesverwaltung wird die Gesetzgebung das Nähere bestimmen.
Bis zum Erlaß eines Gesetzes werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt und geht der jeweilige Entscheid vom Bundesrat als Behörde aus.
In Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung fällt der Passus ‹Wahl des Bundesrates› weg[48].»

Beachtenswert sind im Text der Volkswahl-Initiative die Bestimmungen, wonach die Mitgliederzahl des Bundesrates auf neun erhöht werden soll und jene, die mindestens zwei Bundesräte aus der «romanischen Schweiz», also aus dem Welschland, dem Tessin oder aus Romanisch-/Italienisch-Bünden fordert. Die Urheber dieser Initiative bauen also institutionelle Sicherungen für die Berücksichtigung der politischen und sprachlichen Minderheiten in ihre Artikel ein.

Der Bundesrat sieht in der Volkswahl-Initiative eine Attacke auf seine politisch unangreifbare Stellung. Deshalb kündigt er bereits sein früher abgegebenes Versprechen auf, zu jeder Volksinitiative Bericht und Antrag zu erstatten. Hinsichtlich der Proporzfrage verweist er auf seine Antwort zur Motion Wullschleger. Über das Thema Volkswahl des Bundesrates schweigt sich der Bundesrat gänzlich aus.

Im Bericht zur Motion Wullschleger wird der Proporz als eine ungerechtfertigte Forderung abgetan. Bundesrat Ruffy versteigt sich im Parlament zur Bemerkung, man wolle den Bund nicht in Reformversuche stürzen,

«parce qu'on ne nous présente aucun système satisfaisant, parce que l'application d'un système quelconque entraînerait une revision constitutionnelle qui n'est ni désirée ni désirable, parce que la proportionnelle aurait pour notre vie publique de gros inconvénients pour des avantages problématiques, parce qu'enfin la représentation des minorités est

[48] *BBl 1899* IV, S. 741 f.

aujourd'hui chose faite dans presque toutes les parties de la Suisse. Voilà l'avis du Conseil fédéral[49].»

«Proporz heißt Gerechtigkeit» und «Volkswahl heißt Volkswohl» lauten die träfen Parolen der Sozialdemokratischen Partei in Zürich für die Abstimmung vom 4. November 1900[50]. Aber beide Initiativen werden mehr oder weniger deutlich verworfen: jene für die Proporzwahl mit 244666 Nein gegen 169008 Ja und mit der knappen Ständeabstimmung von 11½ verwerfenden zu 10½ annehmenden Kantonen; jene für die Volkswahl des Bundesrates mit 270522 Nein gegen 145926 Ja und mit 14 verwerfenden zu 8 annehmenden Kantonen.

406 *Die Wahl des Nationalrates nach Maßgabe der schweizerbürgerlichen Bevölkerung*

Am 17. März 1902 wird mit 57379 gültigen Unterschriften folgende Initiative eingereicht:

«Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20000 Seelen der schweizerischen Bevölkerung wird ein Mitglied gewählt.
Eine Bruchzahl über 10000 Seelen wird für 20000 Seelen berechnet. Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder der beiden Landesteile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen[51].»

In der Hauptsache liegt es den Initianten des Begehrens daran, das parlamentarisch-politische Gewicht der bäuerlichen Bevölkerung durch eine Veränderung der Repräsentationsgrundlage zu heben.

Die Städte würden infolge der großen Zahl der in ihnen ansässigen ausländischen Arbeitskräfte bei der Mandatzahl für den Nationalrat auf Kosten der Landkantone bevorzugt. Ein Teil der «städtischen» Nationalräte seien in Tat und Wahrheit Abgeordnete von Ausländern, wie es in einem Flugblatt des Initiativkomitees lautet[52].

Die Initiative trägt auch eindeutig fremdenfeindliche Züge. Die ausländische Bevölkerung wird damit erstmals zum politischen Streitobjekt einer Initiative. Tatsächlich nahm in den neunziger Jahren die Zahl der Ausländer in der Schweiz sprunghaft zu. Verzeichnete man noch 1888 bloß 79 Ausländer auf 1000 Einwohner, so sind es 1900 deren 116 und 1910 gar deren 147[53].

Das Volksbegehren stammt aus den Kreisen um die Nationalräte und Bauernpolitiker Hochstraßer, Fonjallaz und Bopp[54]. Die beiden erstgenannten, der Luzerner Landwirt, Viehzüchter und Gastwirt sowie der Waadtländer Weinbauer, den man «Napoléon du vignoble» nennt[55], haben bereits 1897 eine dem Begehren

[49] *Sten. Bull. NR* 1898, S. 266f.
[50] *Arbeiterbewegung*, a.a.O., S. 127.
[51] *BBl 1902* II, S. 475.
[52] *BBl 1902* V, S. 562.
[53] Vgl. *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft (HSVW)*, Bern 1939, Bd. I, S. 265.
[54] Funk, a.a.O., S. 123.
[55] Gruner, *Bundesversammlung*, S. 811.

praktisch identische Motion eingereicht. Sie findet aber vor dem Nationalrat keine Gnade. Nun beschreiten sie den Weg der Volksinitiative und spannen mit dem Zürcher Bauernführer Bopp zusammen. Dieser versteht es, den Zürcherischen Bauernbund für die Unterschriftensammlung zu engagieren. Der Redaktor seines Organs, des «Bauernbund», empfiehlt die Annahme der Initiative als Vergeltung für die Haltung der Städte beim Zolltarif-Referendum von 1902[56].

Der Bundesrat nimmt entschieden gegen die Initiative Stellung. Die Ausländer hätten weder das aktive noch das passive Wahlrecht, müßten hingegen Zölle bezahlen, Steuern entrichten und stünden unter denselben Gesetzen wie die Schweizer, denen sie helfen müßten, ihren Fortschritt und Wohlstand zu mehren. Da sei es nur recht und billig, wenn sie «wenigstens bei der Ausmittlung der Vertreterzahl mit in Betracht gezogen» würden[57].

Das Volksbegehren der Bauernpolitiker wird am 25. Oktober 1903 mit 295085 Nein gegen 95131 Ja und mit 18 verwerfenden Kantonen deutlich abgelehnt.

Es steht außer Zweifel, daß diese Initiative keine weiterreichenden Wirkungen gezeitigt hat. Was ihren fremdenfeindlichen Aspekt anbelangt, hat sie immerhin eine Tradition einschlägiger Begehren begründet, die gerade heute üppige Blüten treibt.

407 *Das Absinthverbot*

«Ich denke, niemand kann heute bestreiten, daß das Verbot des Absinth eine glückliche Maßnahme war[58].»
Bundesrat Giuseppe Motta

Über die Volksinitiative, welche ein Verbot der Fabrikation und des Verkaufs von Absinth zum Ziel hat, sind wir dank einer Erinnerungsschrift eines ehemaligen Mitgliedes des Initiativkomitees gut unterrichtet[59].

In der Schweiz schlägt erstmals der Advokat Jean Monnier aus La Chaux-de-Fonds eine eidgenössische Verfassungsinitiative für ein Verbot des Absinth vor. Er vertritt dieses Anliegen 1905 an einem «Schweizerischen Absinthkongreß», der im Großratssaal in Bern durchgeführt wird und an dem praktisch alle schweizerischen Organisationen gegen den Alkoholismus vertreten sind. In der Frage des Verbotes ist man sich unter den Kongreßteilnehmern durchaus einig. Die Differenzen kreisen um das Problem, ob die kantonalen Maßnahmen gegen den Absinth fort-

[56] Die Sozialdemokratische Partei hatte gegen das Zolltarifgesetz vom 10. Oktober 1902 das Referendum ergriffen; Konsumvereine und SP kämpften gegen das Gesetz, brachten es aber gegen Bauern und Industrie nicht zu Fall; vgl. Funk, a.a.O., S. 67f. Über den Bauernbund und die Initiative vgl. Ammann, Jakob, *Der Zürcherische Bauernbund*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1925, S. 94.

[57] *BBl 1902* V, S. 564.

[58] Bundesrat Motta in einem Votum zur Motion Brügger (vgl. hievor Kap. 273) *Sten. Bull. SR* 1923, S. 43

[59] Blocher, Eugen und Steck, Hans, *50 Jahre Absinthverbot*, Basel 1958.

gesetzt werden sollen oder ob ein eidgenössisches Verbot angebracht sei. Schließlich einigt man sich mehrheitlich für die Einleitung einer Initiative für ein gesamtschweizerisches Verbot.

Der Ausschuß des Initiativkomitees besteht aus Jean Monnier (Präsident), dem Bieler Pfarrer Samuel Gétaz und dem Tessiner Schulinspektor Giuseppe Mariani; Jean Riat und Eugen Blocher amtieren als welscher bzw. deutscher Sekretär. Als Generalsekretär wird der damalige Leiter der Zentralstelle für die Bekämpfung des Alkoholismus, Dr. Robert Hercod, gewählt.

Das Volksbegehren über die «Aufnahme eines neuen Artikels 32ter in die Bundesverfassung betreffend Verbot des Absinths und entsprechende Abänderung von Artikel 31b der Bundesverfassung» wird am 31. Januar 1907 mit einer bedeutenden Unterschriftenzahl, nämlich 167814, eingereicht.

Der Initiativtext lehnt sich an das belgische Verbotsgesetz sowie, was die Nachahmungen des Absinths betrifft, an das entsprechende im Kanton Wallis in Kraft stehende Verbot. Der vorgeschlagene Artikel lautet:

«Art. 32ter

Fabrikation, Einfuhr, Transport, Verkauf und Aufbewahrung zum Zwecke des Verkaufs des unter dem Namen Absinth bekannten Liqueurs sind im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft verboten. Dieses Verbot bezieht sich auch auf alle Getränke, die unter irgendwelcher Bezeichnung eine Nachahmung dieses Liqueurs darstellen. Vorbehalten bleiben der Durchgangstransport und die Verwendung zu pharmazeutischen Zwecken.

Das Verbot tritt zwei Jahre nach seiner Annahme in Kraft.

Die Bundesgesetzgebung wird die infolge des Verbotes notwendig werdenden Bestimmungen treffen.

Der Bund hat das Recht, dasselbe Verbot auf dem Wege der Gesetzgebung in bezug auf alle andern absinthhaltigen Getränke zu erlassen, welche eine öffentliche Gefahr bilden[60].»

In der Öffentlichkeit ist nun gerade die im letzten Satz des Initiativtextes angedeutete «öffentliche Gefahr» des Absinths umstritten. Am vehementesten wehrt sich die «Vereinigung der bei der Absinthfrage im Traverstal Beteiligten» gegen die Auffassung, daß der Absinth, etwa im Vergleich zum damals weit mehr verbreiteten «Härdöpfeler» oder «Schnaps», eine besonders gefährliche Wirkung habe[61].

Anlaß für die allgemeine Stimmung zugunsten eines generellen Verbotes war ein unter der Bezeichnung «Verbrechen von Commugny» bekanntes Geschehnis:

«Ein Taglöhner namens Lanfray, Absinth-Säufer, tötete ohne rechten Anlaß seine Frau und seine Kinder, nachdem er an dem betreffenden Tage Absinth getrunken hatte[62].»

[60] *BBl 1902* II, S. 475f.

[61] *Ein Wort an die Vernunft und das Billigkeitsgefühl des schweizerischen Volkes von der Vereinigung der bei der Absinthfrage im Traverstal Beteiligten*, Fleurier 1906, S. 4.

[62] Hercod, Robert, *Das Absinthverbot in der Schweiz*, Lausanne 1908, S. 11; dieser Satz Hercods ist reichlich übertrieben, denn später soll sich vor Gericht herausgestellt haben, daß der Absinth praktisch keine Rolle in diesem Verbrechen gespielt hat, vgl. *Ein Wort...* und Ruchet, Marc, *Discours prononcés au nom du Conseil fédéral concernant l'interdiction de l'absinthe*, Bern 1910, p. 5.

Verschiedene andere Vorfälle krimineller Natur, bei denen tatsächlich oder angeblich der Genuß von Absinth irgendwie im Spiele gewesen war, fördert vor allem in der französischsprachigen Schweiz eine gegen den Absinth gerichtete Bewegung. Sie kommt zum Beispiel im Waadtland durch eine kantonale Petition mit 82000 Unterschriften zum Ausdruck.

Auch der Bundesrat hat sich, vorgängig der Initiative, mit der Absinthfrage zu befassen, als er eine staatsrechtliche Beschwerde der Absinthfabrikanten und Wirte des Kantons Waadt gegen ein Absinthverbot beurteilen muß. Er läßt ein medizinisches Gutachten durch die Professoren Gaule (Zürich), Jaquet (Basel) und Weber (Genf) ausarbeiten. Dieses gelangt zu folgendem Resultat:

«Die klinische Beobachtung ergibt:
1. Daß der Absinth-Genuß besonders schwere geistige und körperliche Störungen hervorruft. Wir kennen keinen andern Likör, dessen Gebrauch in der Schweiz ähnliche Schädigungen erzeugt.
2. Der Absinth, mehr denn jeder andere Likör, sagt dem Trinker zu und führt ihn leichter zum Mißbrauch[63].»

Die Diskussion in der Öffentlichkeit bezieht aber nicht nur die Wirkungen des Absinths, sondern auch das Schicksal der Absinthfabrikanten mit ein, welche im neuenburgischen Val de Travers ansässig sind. Die Wirtschaft dieses Tales besteht damals neben Uhren- und feinmechanischer Industrie aus nicht weniger als 13 Absinthbrennereien[64].

Gerade auch mit dieser Tatsache und den Folgen im Falle eines Fabrikationsverbotes argumentiert der Bundesrat in seinem Bericht. Er spricht sich gegen die Initiative aus, steht aber deren Grundgedanken wohlwollend gegenüber[65].

Freilich stellt er die Frage, ob zum angestrebten Ziel ein Verkaufs- und Fabrikationsverbot gerechtfertigt sei und damit auch ein Eingriff in die garantierte Handels- und Gewerbefreiheit verantwortet werden könne. Ein allgemeines Verbot dürfte als Grund nur einen nachweisbar namhaften Konsum von Absinth in der ganzen Schweiz haben. Nach den Umfragen, die der Bundesrat eigens zu diesem Zweck machen läßt, fehlt nun aber diese Voraussetzung. Nur in den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf bildet der Absinthkonsum eine namhafte Gefahr. Außer in Freiburg und Wallis sind kantonale Prohibitionsmaßnahmen getroffen worden. So könne man füglich sagen, daß

«die Aufstellung eines allgemeinen Verbotes des Absinthverkaufs auf dem Verfassungswege nicht unumgänglich nötig ist und über das Ziel hinausschießen würde»[66].

Noch weniger ist nach Ansicht des Bundesrates das Fabrikationsverbot angebracht. Denn es stelle einen ungerechtfertigten Eingriff in die Gewerbefreiheit «zum Nach-

[63] *Gaule*, J., *Jaquet*, A., *Weber*, R., *Gutachten über die Frage des Absinthverbotes*, Bern 1907, S. 13.
[64] Hercod, a.a.O., S. 28f.
[65] *BBl 1907* VI, S. 342.
[66] Ebd., S. 346.

teil der sich der Absinthfabrikation widmenden Bevölkerung» dar. Auch müßte der Bund im Falle eines Verbotes Entschädigungsansprüche zufriedenstellen. Das Initiativbegehren sei überhaupt:

«ein übereilter, wenig durchdachter legislatorischer Versuch der Träger der Abstinenzbewegung»[67].

Dieses Urteil des Bundesrates erscheint hart, wenn man bedenkt, daß er sich ja grundsätzlich für den Gedanken der Initiative ausgesprochen hat. Tatsächlich besitzt das Absinthproblem keinen gesamtschweizerischen Charakter, sondern es ist auf die welsche Schweiz konzentriert. Dort sind aber Anzeichen einer Eindämmung des Absinthmißbrauchs offenbar vorhanden. Als wesentlich erscheint ein Argument gegen die Absinthverbotsinitiative, das Bundesrat Marc-Emile Ruchet im Parlament vorbringt. Er meint, man müsse die Ursachen des Alkoholismus erforschen, indem die Produktions- und Importstatistik vervollständigt, der Konsum dieser Getränke studiert und die Alkoholiker-Statistik ausgeweitet werde[68].

Letzten Endes, so Bundesrat Ruchet, ginge es darum,

«de rechercher les coutumes populaires prédisposant à l'abus des boissons alcooliques».

Die sozialen Bedingungen der Trunkenheit und deren Rückwirkung auf die soziale Umwelt – dies gälte es kennenzulernen.

Der Bundesrat hat bereits ein umfangreiches Bündel an gesetzlichen Maßnahmen gegen den Alkoholismus vorbereitet. Es erscheint in der Tat schon auf den ersten Blick als viel zweckmäßiger als das punktuelle Verbot eines bestimmten alkoholischen Getränkes[69].

In den eidgenössischen Räten aber stimmt man zum erstenmal und gegen den Antrag des Bundesrates einem Volksbegehren zu. Es ist die vereinigte Opposition und ein Teil der radikal-demokratischen Fraktion, welche der Initiative beipflichtet. Auch das nicht unbedingt erwartete Resultat der Initiative in der Abstimmung – sie wird am 5. Juli 1908 mit 241 078 Ja gegen 138 669 Nein und mit 20 zustimmenden Kantonen angenommen – weist darauf hin, daß mit dem Begehren eine allgemeine und eindrückliche Demonstration gegen den Alkoholismus erreicht worden ist.

Der Bundesrat trifft nachträglich keine Anstalten mehr, sein umfassendes Gesetzesprogramm, das er als Alternative zum Absinthverbot präsentiert hatte, zu verwirklichen[70].

[67] Ebd., S. 351

[68] Ruchet, a. a. O., S. 12ff.

[69] Nebst der Erforschung des Alkoholismus schlägt Ruchet im Namen des Bundesrates u. a. vor: Limitierung der Ausschankpatente, strengere Prüfung bei der Verleihung von Ausschankpatenten, Hebung der Detail-Verkaufsminima für Alkoholika, strenge Bußen für Wirte, die Betrunkenen Alkohol ausschenken, Möglichkeit des Wirtepatententzugs sowie verschiedene Strafgesetz-Vorschläge betreffend die Behandlung von Alkoholikern; vgl. Ruchet, a. a. O., S. 18f.

[70] Blocher/Steck, a. a. O., S. 22.

Am 27. Juni 1906[71] wird die Volksinitiative über die «Aufnahme eines neuen Artikels 23bis in die Bundesverfassung betreffend die Gesetzgebung über die Ausnützung der Wasserkräfte» mit 95290 gültigen Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht. In einem Artikel 23bis fordert das Begehren:

«Die Gesetzgebung über die Ausnützung der Wasserkräfte und über die Fortleitung und Abgabe der daraus gewonnenen Energie ist Sache des Bundes. Dabei haben die Kantone oder die nach den kantonalen Rechten dazu Berechtigten Anspruch auf die für die Benützung der Wasserkräfte zu entrichtenden Gebühren und Abgaben.
Vom Zeitpunkt der Annahme dieses Artikels an ist in allen neuen Wasserrechtskonzessionen die Anwendung der künftigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung vorzubehalten und darf die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland nur mit Bewilligung des Bundesrates erfolgen[72].»

Die Unterschriftenbogen des Volksbegehrens tragen überdies folgenden Vermerk:

«Das am 25. Februar 1906 in der Tonhalle in Zürich bestellte und mit dem Rechte der Selbstergänzung versehene Initiativkomitee erhält von den Unterzeichnern der Initiative die Vollmacht, für den Fall, daß die Bundesversammlung einen mit den Wünschen der Initianten in der Hauptsache übereinstimmenden eigenen Entwurf zur Revision der Bundesverfassung vorlegt, von sich aus durch Mehrheitsbeschluß darüber zu entscheiden, ob auf obige Initiative zu gunsten des Entwurfes der Bundesversammlung verzichtet werden soll[73].»

Zum erstenmal in der Praxis des Initiativrechts bezieht ein Komitee bewußt die Möglichkeiten von Rückzug und Gegenvorschlag in sein politisch-taktisches Kalkül ein und betont dadurch den instrumentalen Charakter der Initiative. Auf die Rollen von Initiative und Gegenentwurf sowie auf den Rückzug eines Initiativbegehrens kommen wir an anderer Stelle zu sprechen (vgl. Kap. 53).

Die Motive, welche zum Begehren führten, liegen einmal in der stürmischen Entwicklung der Wasserkraftausbeutung vom Beginn des Jahrhunderts an. Zwischen 1900 und 1910 verdreifacht sich, gemäß den Erhebungen der Abteilung für Wasserwirtschaft des Eidg. Departementes des Innern[74], die mögliche Spitzenleistung der in der Schweiz ausgenützten Wasserkräfte. Sie steigt von 131000 kW (1900) auf 402000 kW (1910). Dabei hält die Regelung der zahlreichen rechtlichen Fragen, die im Zusammenhang mit der Nutzbarmachung der Wasserkräfte anfallen, in keiner Art und Weise mit der oben angeführten Entwicklung Schritt. Beispielsweise sind die Verhältnisse in bezug auf die Konzessionserteilungen sehr unübersichtlich; Konzessionen können erteilt werden von Privaten, Gemeinden,

[71] Obschon diese Initiative vor der Absinthverbotsinitiative eingereicht worden war, wird sie in der amtlichen Aufzählung nach ihr angeführt.
[72] *BBl 1907* II, S. 624.
[73] Ebd., S. 633.
[74] *HSVW 1939*, Bd. II, S. 538.

Bezirken, Kantonen. Dieser Wirrwarr führt unter anderem zu erheblichen ausländischen Kapitalinvestitionen in schweizerische Elektrizitätswerke. Anfangs Jahrhundert findet sich kaum ein größeres Werk, das nicht direkt oder indirekt mit einer ausländischen Elektrizitätsgesellschaft liiert gewesen wäre[75].

Diese Situation und die mit ihr verbundene Gefahr einer zunehmenden energiepolitischen Abhängigkeit vom Ausland ruft schon 1891 die Gesellschaft «Frei-Land» auf den Plan. Sie fordert in einer Petition an die Bundesversammlung die Monopolisierung der Wasserkräfte durch den Bund[76]. «Frei-Land» ist eine Vorläuferin der später unter der Bezeichnung «Schweizer Freiwirtschaftsbund» bekannten wirtschaftspolitischen Gruppierung, die, nach den Lehren des deutschen Überseekaufmanns Silvio Gesell, eine Aufhebung des arbeitslosen Einkommens durch Bodenbesitz (Grundrente) und später auch durch Kapitalbesitz (Kapitalzins) erreichen will[76]. Die Grundrente soll aufgehoben werden durch die Ablösung der privaten Eigentumsrechte an Grund und Boden und den Übergang des Bodenbesitzes in staatliche Hände. Die Bauern etwa hätten das Land dann vom Staat in Pacht nehmen müssen.

Die Petition der Gesellschaft «Frei-Land» wird von der Bundesversammlung abgelehnt.

1904 reicht der Aargauer Freisinnige Hans Müri eine Motion ein, die den Bundesrat auffordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die öffentlichen Interessen des Landes bei der Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu wahren. Der Vorstoß Müris hat aber lediglich zur Folge, daß ein diesbezügliches Spezialgesetz im Zivilgesetzentwurf von 1904 vorgesehen wird. Die Kompetenzfrage aber bleibt offen, und von einer Verfassungsbestimmung wird abgesehen.

Die demokratische Partei des Kantons Zürich beschließt nun am 18. Dezember 1904, nach Anhören eines Referats von Professor J. F. Schär, dem Präsidenten der Gesellschaft «Frei-Land»[77],

«es seien Bundesrat und Bundesversammlung dringend zu ersuchen, neue Verfassungsbestimmungen zu erwägen, damit in die jetzt ungeregelten Zustände endlich Ordnung gebracht werde»[78].

Die Forderung wird einstweilen in eine Petition gekleidet. Das demokratische Zentralkomitee wird aber ermächtigt, gegebenenfalls eine entsprechende Volksinitiative einzuleiten.

Die Petition hat tatsächlich keinen unmittelbaren Erfolg. Deshalb wird am 10. Dezember 1905 ein Initiativentwurf verabschiedet, der «die noch brachliegenden Wasserkräfte durch die Schaffung einheitlicher Bestimmungen» möglichst gut aus-

[75] Wettstein, Oscar, *Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Wasserkräfte*, Winterthur 1906, S. 19f.

[76] Rüegg, Heinrich, *Das Volksbegehren für Schaffung eines Bundesgesetzes über die schweizerischen Wasserkräfte*, Winterthur 1906, S. 10.

[77] Reichesberg, a. a. O., Bd. II, S. 52.

[78] Rüegg, a. a. O., S. 11ff.

zunützen, die öffentlichen Interessen bei Vergebung von Konzessionen zu wahren und das Expropriationswesen zu regeln beabsichtigt[79].

Der Bundesrat anerkennt in seinem Bericht, daß die gesetzgeberische Situation bezüglich der Ausnützung der Wasserkräfte verbessert werden müsse. Der Initiativvorschlag scheint ihn aber in verschiedenen Belangen nicht ganz zu befriedigen. Unter Bezug auf die im Volksbegehren enthaltene Rückzugsklausel unterbreitet er deshalb den Räten folgenden Gegenentwurf:

«Art. 24bis.
Die Nutzbarmachung der Wasserkräfte steht unter Oberaufsicht des Bundes. Durch die Bundesgesetzgebung sind über die Erteilung und den Inhalt der Wasserrechtskonzessionen, sowie über die Fortleitung und Abgabe elektrischer Energie, die zur Wahrung der öffentlichen Interessen und zur Sicherung der zweckmäßigen Nutzbarmachung erforderlichen Vorschriften aufzustellen.
Soweit nicht die Bundesgesetzgebung den Inhalt der Wasserrechtskonzession regelt, ist deren Erteilung, sowie die Festsetzung und der Bezug der für die Benützung der Wasserkräfte zu entrichtenden Gebühren und Abgaben, Sache der Kantone. Diese Auflagen der Kantone dürfen die Nutzbarmachung der Wasserkräfte nicht wesentlich erschweren. Für die Gewinnung von Wasserkräften an Gewässerstrecken, welche die Gebiete mehrerer Kantone oder die Landesgrenze berühren, ist die Konzessionserteilung, sowie die Festsetzung der den Kantonen zu entrichtenden Gebühren und Abgaben, nach Anhören der beteiligten Kantone, Sache des Bundes.
Die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland darf nur mit Bewilligung des Bundesrates erfolgen.
Die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung finden auch auf die jetzt bestehenden Wasserrechtskonzessionen Anwendung, soweit sie nicht selber ausdrücklich Ausnahmen festsetzen[80].»

Der Gegenvorschlag des Bundesrates entspricht praktisch dem Entwurf einer Expertenkommission, die das Eidg. Departement des Innern zur Prüfung des Problems beauftragt hatte. Wir wollen hier nicht auf die Unterschiede zwischen Initiative und Gegenentwurf des Bundesrates näher eintreten, sondern lediglich auf zwei Differenzen hinweisen.

Das Initiativkomitee siedelt seinen Vorschlag unter BV Art. 23 an, der dem Bund das Recht gibt, öffentliche Werke zu errichten und in dieser Hinsicht zu expropriieren. Nach Meinung des Bundesrates sind die Initianten dadurch in der Lage, ein Bundesmonopol über die Wasserkräfte anzustreben und die Initiative mit einer Verstaatlichungstendenz zu versehen. Der bundesrätliche Gegenentwurf reiht sich unter BV Art. 24, der lediglich von der Oberaufsicht des Bundes spricht.

Die Initiative läßt den Bundesbehörden bei der Ausführungsgesetzgebung freie Hand, der Gegenentwurf hält bereits weitgehende Orientierungspunkte für die spätere Gesetzgebung fest.

Die Bundesversammlung verändert ihrerseits den bundesrätlichen Vorschlag noch erheblich, und schließlich zieht das Komitee seine Initiative am 15. Juli 1908

[79] Ebd., S. 13.
[80] *BBl 1907* II, S. 632f.

zugunsten des Gegenvorschlags der eidgenössischen Räte zurück. Auch diese Handlung stellt ein Novum in der Geschichte der Initiative dar, und über deren Rechtmäßigkeit bestehen anfänglich sogar Zweifel[81]. Am 25. Oktober 1908 findet die Abstimmung nur über den Gegenentwurf statt, und dieser wird mit dem deutlichen Resultat von 304923 Ja zu 56237 Nein und allen gegen einen Halbkanton angenommen.

409 *Die zweite Proporzinitiative*[82]

«Der freisinnig-demokratischen Partei gilt der Ansturm, sie soll gebodigt werden[83].» Freisinnige Flugschrift

Rund zehn Jahre nachdem die Linke und die Katholisch-Konservativen im Rahmen der Doppelinitiative ihre erste Initiativforderung in Richtung der Proportionalwahl des Nationalrates erhoben haben, wird aus denselben politischen Kreisen ein weiterer Anlauf unternommen.

An einer «Vertrauensmännerversammlung» am 21. November 1908 nehmen bedeutende Führer der Minderheitsparteien teil, u. a. der St. Galler Demokrat Josef Scherrer-Füllemann, «Generalissimus des heutigen Feldzuges»[84], der Sozialdemokrat Friedrich Studer aus Winterthur, der Redaktor der christlich-sozialen «Neuen Zürcher Nachrichten», Georg Baumberger, ein Professor Seiler, der sozialdemokratische Zürcher Stadtrat Emil Klöti, dessen Dissertation über die Proportionalwahl in der Schweiz 1901 erschienen ist[85], der liberalkonservative Nationalratspräsident Paul Speiser, der Schwyzer Ständerat Rudolf von Reding, Herman Greulich sowie der baselstädtische sozialdemokratische Regierungsrat Eugen Wullschleger, spiritus rector der ersten Proporzinitiative. Sie beschließt, eine zweite Initiative zur Einführung des Proporzes in die Wege zu leiten[86].

Am 21. September 1909 werden die letzten der 142263 gültigen Unterschriften im Bundeshaus abgegeben. Es ist eine stattliche, bis ins Jahr 1921 (Branntweinverbot) nicht mehr erreichte und vordem nur durch die Absinthinitiative überbotene Zahl von Unterschriften. Der Text des Begehrens entspricht jenem des Proporzteils der Doppelinitiative von 1899, außer daß man nun von «Wahlen in den Nationalrat» statt «... für den Nationalrat» spricht. Der Initiative ist überdies folgender Zusatz beigegeben:

[81] Vgl. Funk, a.a.O., S. 125.

[82] Vgl. hiezu grundsätzlich wie schon zum Proporzteil der Doppelinitiative: Natsch, Rudolf, *Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des schweizerischen Nationalrates (1900–1919)*, in: Ruffieux, a.a.O., S. 119ff.

[83] *Ein Warnungsruf an das Schweizervolk*, hg. von der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, Zürich 1910, S. 13.

[84] Ebd.

[85] Klöti, Emil, *Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1901.

[86] Natsch, a.a.O., S. 143f.

«Bis zum Erlaß eines Bundesgesetzes wird die Ausführung durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt. Das proportionelle Wahlverfahren findet zum erstenmal für die Gesamterneuerung des Nationalrates im Jahre 1911 Anwendung[87].»

Weshalb diese zusätzliche Bestimmung zum Initiativtext?

Die Initianten wollen sicher sein, daß 1911 nach dem neuen Verfahren gewählt werden kann. Sie trauen den eidgenössischen Räten nicht unbedingt zu, daß diese nach Annahme der Initiative innert nützlicher Frist ein entsprechendes Gesetz zustande bringen[88].

Der Bundesrat seinerseits gibt sich erstaunt – «schon wieder (ertöne) der Ruf nach dem Proporz»[89]. Etwas zynisch stellt er die Frage, ob es denn irgendwelche Gründe für den Proporz gäbe – etwa politische.

«Hat nicht der gegenwärtige Modus (der Majorz, O.S.) dazu beigetragen, den regelmäßigen Gang unserer Institutionen sicherzustellen, und hat er nicht dem Volke gestattet, seinen Willen klar und deutlich zum Ausdruck zu bringen und der nationalen Vertretung die wünschbare Macht und Einheit zu verleihen?[90]»

Die Bilanz, welche der Bundesrat am Schluß seines Berichts zieht, ist folgende: Die zweite Proporzinitiative ist abzulehnen, weil

- ein Bedürfnis nach dem Proporz nicht besteht;
- der Proporz «das Bestehen einer Mehrheit als nötige Grundlage des parlamentarischen und des Regierungssystems» sicherstellt, ohne größere Minderheiten auszuschließen;
- der Proporz zur Parteizersplitterung und damit «zur Zerstückelung und Schwächung der Volksvertretung» führt;
- die verschiedenen Systeme des Proporz sich alle als «ungenügend, künstlich und mangelhaft» erwiesen haben und weil es noch nicht gelungen ist, ein System zu finden, das eine genaue und vollständige Vertretung der Wählerschaft gewährleistet;
- das durch die Initiative vorgeschlagene Proporzsystem schwere Mängel aufweist;
- der Proporz «zweifellos eine Abänderung der Grundlagen unserer gegenwärtigen Bundesstaatsorganisation und der Organisation des Ständerates» zur Folge haben wird[91].

Ob dem Resultat der Abstimmung vom 23. Oktober 1910 konnten jedoch die Initianten Gewißheit erlangen, daß sie sich auf guten Wegen befanden: nur noch 265194 Nein standen 240305 Ja gegenüber, während die Ständeabstimmung gar ein für die Initiative positives Resultat zeitigte, indem 12 annehmende 10 verwerfenden Kantonen gegenüberstanden. Das Resultat dieser Abstimmung mußte die Proporzfreunde geradezu ermutigen, es ein drittes Mal zu versuchen.

[87] *BBl 1910* I, S.477.
[88] Klöti, Emil, *Zur Volksabstimmung vom 23. Oktober 1910*, Bassersdorf 1910, S.17.
[89] *BBl 1910* I, S.487.
[90] Ebd., S.488.
[91] Ebd., S.508f.

Drei Jahre danach erfolgte denn auch die

«letzte Offensive für einen gerechten politischen Frieden[93].»

Die Einreichung der dritten Proporzinitiative ist am 2. September 1913 abgeschlossen und ergibt eine Zahl von 122631 gültigen Unterschriften.

Das Begehren ist gleichlautend wie das vorhergehende, enthält allerdings nicht den Zusatz betreffend der bundesrätlichen Verordnung. Auch die Initianten sind ungefähr dieselben geblieben.

Die dritte Initiative wird zwar unter ähnlichen Umständen eingereicht wie die zweite. Aber der erste Weltkrieg verzögert insbesondere die Abstimmung über den Vorstoß, und erst am 13. Oktober 1918 wird über dieses Volksbegehren an der Urne entschieden. Es wird mit dem großen Mehr von 299550 Ja gegenüber 149037 Nein sowie mit 19½ annehmenden und 2½ verwerfenden Ständen angenommen.

Die Ausführungen des Bundesrates zu dieser Initiative unterscheiden sich im Ton grundsätzlich von seinen vorhergehenden Äußerungen in der Proporzfrage[94].

Erstmals liefert die Regierung eine Definition des Proporzes. Die Verhältniswahl ist

«dasjenige Wahlverfahren, welches den in einem bestimmten Wahlkörper vorhandenen Gruppierungen politischer, wirtschaftlicher, sozialer Art, Interessenverbindungen, Vereinigungen mehr neutraler Natur etc. zu einem ihrer Stärke entsprechenden, von dem Willen der in diesem Wahlkörper bestehenden Mehrheit unabhängigen Anteil an dessen Vertretung gewährleistet»[95].

Im Anschluß an diese Umschreibung zieht der Bundesrat abermals Bilanz der Argumente gegen, aber auch für den Proporz – eine Bilanz, die sehr viel differenzierter und sachlicher ausfällt, als dies die letzte war.

Der Gedanke einer gleichmäßigen Berücksichtigung aller politischen Gruppen hat jetzt für ihn «etwas Bestechendes an sich». Doch, so glaubt er, weil sich niemals alle politischen Strömungen erfassen lassen, bleibt das genaue Abbild des Volkes durch das Parlament ein Ding der Unmöglichkeit. Es dürfe aber über den Proporz nicht einfach der Stab gebrochen werden – er weise auch gute Seiten auf. So könne sich das Interesse an den Wahlen mit dem Proporz vergrößern, wenn auch die kantonalen Erfahrungen nicht ermutigend wirkten.

Als weiteres Positivum wertet die Regierung eine künftige Abkehr von den «unnatürlichen Allianzen», die sich nun einfach in die Volksvertretung hinein verlagern würden. Die angebliche, durch den Proporz erzielte «vermehrte Stetigkeit der politischen Verhältnisse» wäre aber nicht von Belang, da die Verhältnisse hier schon

[92] Vgl. auch hiezu den Aufsatz von Natsch.

[93] So der Titel einer Flugschrift der Konservativen Volkspartei des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1908.

[94] Vgl. *BBl 1910* I, S. 477ff., und *Sten. Bull. B'Vers.* 1900, S. 282.

[95] *BBl 1914* II, S. 124.

stabil genug seien. Und ob die Eigenschaften der Volksvertretung verbessert werden könnten – dies werde man nie imstande sein zu sagen. Als negativ wertet der Bundesrat vor allem die Kompliziertheit des Verfahrens. Ferner befürchtet er, daß «Bedeutung und Macht der Parteien ins Ungemessene» gesteigert würden. Am schwersten wiegt aber für ihn, daß die Parteien durch den Proporz zerbröckelt und zersplittert würden. Große Gruppen bieten dagegen am ehesten Gewähr, daß «eine nach größeren Gesichtspunkten gerichtete Politik» praktiziert wird.

Alles in allem erachtet der Bundesrat die bestehenden politischen Kräfteverhältnisse in der Schweiz nicht als beunruhigend. Es habe eine Abkehr vom starren Parteigeist von ehemals zugunsten einer versöhnlichen Haltung und wechselseitigen Achtung stattgefunden. Den Minderheiten sei entweder durch Änderung der Wahlkreise oder durch sonstiges Entgegenkommen Achtung gezollt worden. Allein wegen des Umstandes, daß sich die Sozialdemokratische Partei in den Räten untervertreten fühle, könne man ja die Verhältnisse noch nicht als unbefriedigend bezeichnen.

Die Botschaft des Bundesrates von 1914 ist also gesamthaft besehen in einem Ton gehalten, der insgeheim einen Durchbruch des Proporzgedankens als wahrscheinlich voraussetzt. Mit der Annahme dieser dritten Proporzinitiative im Jahr 1918 ist tatsächlich jener jahrzehntelange Kampf um eine «Idee der Gerechtigkeit»[96] abgeschlossen. Es ist ein Ringen um die Verwirklichung einer politischen Forderung gewesen, wie es in der Geschichte der Volksinitiative äußerst selten der Fall ist – höchstens vergleichbar mit der durch Volksbegehren erwirkten Abkehr von der Dringlichkeitspraxis von Bundesrat und eidgenössischen Räten nach dem zweiten Weltkrieg.

411 *Das Staatsvertragsreferendum*

Ein Volksbegehren, bei dem gleichfalls eine durch die Kriegswirren verzögerte Behandlung eine wichtige Rolle spielen sollte, ist die Initiative «betreffend Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum». Am 20. Oktober 1913 werden für dieses Begehren 64391 gültige Unterschriften eingereicht.

Es handelt sich dabei um folgenden Text:

«Art. 89, Abs. 3:
Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird[97].»

Das «Comité vaudois d'action contre la Convention du Gothard» steht hinter diesem Vorstoß. Man bezeichnet ihn deshalb auch da und dort als «Waadtländer-

[96] So wird das Ringen um den Proporz nunmehr auch von den einstigen Gegnern bezeichnet, vgl. Rietmann, Ernst, *Zur Proportionalwahl des Nationalrates* (*NZZ*-Separatdruck), Zürich 1918, S. 23.

[97] *BBl 1914* III, S. 445.

Initiative»[98]. Die Initianten sind aber nicht nur Waadtländer – ein führender Kopf der Bewegung soll der Genfer Horace Micheli, Chefredaktor des «Journal de Genève», gewesen sein[99].

Wie der Name des Komitees schon vermuten läßt, ist das Begehren eine direkte Folge der Auseinandersetzungen um den zweiten Gotthardvertrag. Wir wollen zum Verständnis der Motive, welche die Initianten bewegen, die Ereignisse in aller Kürze skizzieren[100].

Im Zuge der Verstaatlichung der Eisenbahnen soll auch die Gotthardbahn durch die Eidgenossenschaft erworben werden. Deutschland und Italien hatten, als Nutznießerländer des Gotthardbahnbaus, seinerzeit insgesamt 85 Millionen Franken Subventionen für das Bauvorhaben bezahlt (Gotthardvertrag vom 15. Oktober 1869). Nun verzichten die beiden Staaten in einem neuen Vertrag (vom 13. Oktober 1909) auf die Rückzahlung der geleisteten Hilfe, bedingen sich aber ein Meistbegünstigungsrecht für das ganze Netz der Bundesbahnen aus und beanspruchen einen Teil der Tarifhoheit. Gegen diesen Vertrag erhebt sich nach dessen Publikation in einer bundesrätlichen Botschaft vom 9. November 1909 eine starke Opposition, namentlich in der französischsprachigen Schweiz. Eine Petition mit 130000 Unterschriften, an die eidgenössischen Räte gerichtet, verlangt die Rückweisung der Vorlage. Man befürchtet, daß mit dem Vertrag für das Deutsche Reich ein Mittel geschaffen werde, um die Schweiz wirtschaftlich und politisch unter Druck zu setzen.

Die eidgenössischen Räte ratifizieren nach harten Auseinandersetzungen und trotz einer breiten, auch die Oppositionsparteien in der deutschen Schweiz umfassenden Gegnerschaft, den Vertrag dennoch. Nun wird das Problem der direktdemokratischen Sanktion von Staatsverträgen in Form einer Initiative durch das genannte Comité zur Diskussion gestellt.

Die Initianten wollen die Gelegenheit ergreifen, um

«das Volk aus seiner bisherigen außenpolitischen Unmündigkeit herauszuführen und in ihm den Sinn zu wecken für die Mitverantwortung»[101].

In der deutschsprachigen Schweiz finden sich für die Initiative Anhänger auf der rechten und der linken Seite. Stettler spricht sogar davon, daß die Welschen und die «Rechts- und Linksextremisten» (zu letzteren zählt er auch die Sozialdemokraten) dem Vorstoß schließlich zum Erfolg verholfen hätten. Er nennt bei den Rechten als Verfechter des Staatsvertragsreferendums namentlich den antifranzösischen «Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz» und die «Helvetia»[102].

[98] *Der Bund*, 20. April 1913.

[99] Stettler, Peter, *Das außenpolitische Bewußtsein in der Schweiz 1920–1930*, Diss. phil. hist. Bern, Zürich 1969, S. 85f.

[100] Vgl. zum Gotthardvertrag: Boßhard, Felix, *Der Gotthardvertrag von 1909*, Diss. phil. hist. Zürich, Zürich 1973; Gut, Hugo, *Das fakultative Referendum in Staatsvertragsmaterien*, Diss. iur. Zürich, Affoltern am Albis 1940, S. 22ff.; von Salis, J. R., *Giuseppe Motta*, Zürich 1941, S. 53ff.

[101] Stettler, a.a.O., S. 86.

[102] Stettler, a.a.O., S. 87.

Ein gutes halbes Jahr nach der Einreichung der Initiative nimmt der Bundesrat entschieden gegen den Gedanken des Staatsvertragsreferendums Stellung. Die Bundesverfassung hat nach seiner Meinung die Staatsvertrags-Probleme nicht einfach ungeregelt gelassen, sondern durch qualifiziertes Schweigen die Stellung betont,

«die die Verfassung den Behörden mit Bezug auf die äußere Politik einräumt»[103].

Der Grundsatz, daß die Außenpolitik Domäne der Regierung sei, läßt sich nach Ansicht des Bundesrates auch anhand der Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung nachweisen. Tatsächlich ist schon in den Revisionsverhandlungen von 1872 durch Philipp Anton von Segesser das Staatsvertragsreferendum erfolglos vorgeschlagen worden. Und die 1897 eingereichte, folgenlose Motion Fonjallaz-Decurtins wollte die Handelsverträge dem Referendum unterstellen mit der Begründung, die landwirtschaftliche Bevölkerung, als die «eigentlich staatserhaltende», sei der industriellen gegenüber benachteiligt. Es sei nicht einzusehen, weshalb das Volk über Zolltarifgesetze, nicht aber über Handelsverträge abstimmen dürfe. Gerade die Handelsverträge haben die Waadtländer Initianten bewußt von ihrem Artikelvorschlag ausgenommen. Doch der Bundesrat befürchtet einen

«unwiderstehlichen Zwang zur Verallgemeinerung des Grundsatzes»,

der sich automatisch auf seine Handelspolitik auswirken müßte. Denn

«jedesmal, wenn seit 1848 das Begehren der unmittelbaren Beteiligung bei Staatsverträgen in unsern Räten verfochten wurde, waren es handelspolitische Erwägungen und Schmerzen, die den Ruf nach dem Referendum weckten»[104].

Aus verschiedenen weiteren Gründen spricht sich die Regierung nicht nur gegen die Initiative, sondern auch gegen das durch sie verfochtene Prinzip aus. Aus letzterem Grund verwirft sie auch die Möglichkeit eines Gegenvorschlags.

«Der demokratische Gedanke (hat) gegebenenfalls vor den Notwendigkeiten des Lebens Halt zu machen»,

meint der Bundesrat und gelangt zur Ablehnung des Staatsvertragsreferendums,

«weil wir die Ausdehnung der Volksrechte auf dem Gebiete unserer auswärtigen Beziehungen grundsätzlich nicht nur als nicht wünschbar, sondern geradezu als eine Gefahr für die internationale Stellung unseres Landes betrachten und weil wir befürchten, daß auch ein eng begrenzter Einbruch in den derzeitigen verfassungsrechtlichen Zustand in Ansehung der Staatsverträge mit Naturnotwendigkeit die unmittelbare Mitwirkung des Volkes auf Vertragsgebieten nach sich ziehen würde, auf denen sie zum Schaden des Landes ausfallen würde»[105].

[103] *BBl 1914* III, S.446.
[104] Ebd., S.463.
[105] Ebd., S.470.

Um so erstaunlicher, nach diesen eindeutigen Erklärungen, liest sich der zweite, 1919 veröffentlichte bundesrätliche Bericht zu derselben Initiative. Das Begehren ist wegen des Ausbruchs des Weltkrieges zurückgestellt worden. Inzwischen haben sich die Meinungen drastisch gewandelt, besonders jene der Regierung.

«Daß die Verträge, durch welche sich der Staat auf lange Zeit gegenüber dem Ausland bindet, dem Volk als obersten Träger der Staatsgewalt zur Genehmigung vorgelegt werden sollen, ist eine Forderung, die unbestreitbar in dem folgerichtigen Ausbau des demokratischen Staatsrechtes liegt[106].»

Und es erscheint jetzt dem Bundesrat

«als das kleinere Übel, wenn ausnahmsweise einmal die Regierung durch eine Volksabstimmung desavouiert wird, als wenn die innere und äußere Politik des Landes mit der Existenz eines langfristigen oder gar unkündbaren Vertrages belastet ist, gegen den eine Opposition besteht, die glaubt, die Mehrheit des Volkes zu vertreten und die mangels eines Referendums nicht unmittelbar zum Wort kommen kann»[107].

Die Regierung legt den Räten nun einen Gegenentwurf vor, der im Unterschied zur Initiative das Referendum für alle Bündnisse zulassen und in Notzeiten (Kriege) die Möglichkeit der Volksabstimmung mittels einer Dringlichkeitsklausel ausschalten will.

Doch die Bundesversammlung entscheidet sich für die Initiative (allerdings nur mit Stichentscheid des Präsidenten im Ständerat). Volk und Stände nehmen diese am 30. Januar 1921 mit 398538 Ja gegen 160004 Nein und mit 20 gegen 2 Kantone an.

Eine sonderbare Initiative insgesamt: zunächst vom Bundesrat vehement bekämpft, später von demselben begrüßt und in einem Gegenvorschlag sogar zum Teil erweitert. Schließlich gelangt sie in der Bundesversammlung und in der Volks- und Ständeabstimmung zum vollen Durchbruch.

Das Postulat der Staatsvertragsinitiative kann man jenen Begehren zuordnen, welche die Vermehrung und Ausgestaltung der direkt-demokratischen Rechte bezwecken wollen.

Es weist aber auch einen gewissermaßen ethisch-moralischen Aspekt auf, wie dies im Falle der Proporzbegehren etwa das Motiv der politischen «Gerechtigkeit» andeutet: die Initianten argwöhnen nämlich, man schließe Verträge, die in ihren Auswirkungen Minoritätsinteressen verletzen könnten. Es gehe nun darum, die Geheimdiplomatie des Bundesrates abzuschaffen.

Diese Initiative weist aber auch von Anfang an auf den «Graben» zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz hin. Nicht nur stammt das Begehren aus der Romandie und wird von dieser im wesentlichen getragen. Auch die entsprechende Opposition manifestiert sich folgerichtig in der Ostschweiz. Dort stimmt man dem Begehren nur lustlos zu[108].

[106] *BBl 1919* II, S. 223.
[107] Ebd., S. 226f.
[108] Vgl. Gut, a.a.O., S. 40, und Boßhard, a.a.O., S. 169.

«... die Glücksspiele erziehen zu Müßiggang, Verschwendung und sozialer Rücksichtslosigkeit[109].»

Walter Burckhardt

Das Glücksspiel spielt in der frühen Geschichte des schweizerischen Initiativrechts eine ganz besondere Rolle. Bis 1926 sind drei Initiativbewegungen zu verzeichnen, in denen sich anhand von Rößlispiel-, Spielbanken- und Kursaalfragen das politische Interesse entzündet. Und nicht nur das: außer der Rößlispielinitiative, die gar nicht eingereicht wird, können die beiden anderen Volksbegehren, die Spielbankeninitiative und die Kursaalinitiative, volle Erfolge aufweisen, indem sie an der Urne durch Volk und Stände angenommen werden.

Die Diskussion entfacht sich an einer Frage, welche sich im Grenzgebiet zwischen Wirtschaft (Fremdenverkehr, Tourismus) und Moral (Spielsucht, arbeitsloses Einkommen) bewegt. Auf der moralischen Seite erkennt man ein eigentliches Stück früher bürgerlicher Kapitalismuskritik. Sie ist verbunden mit einer sittlich motivierten Abneigung gegen das Spielen mit der teuersten Frucht der Arbeit – dem Geld.

«Was sind denn die Gefahren des Glückspiels?» fragt der Staatsrechtler Walter Burckhardt, der sich in dieser Initiativbewegung stark engagiert, und antwortet:

«Es ist die Aussicht auf Gewinn ohne Arbeit, die den Charakterschwachen reizt und ihm die Anstrengung verleidet; die Möglichkeit, in einigen Minuten den Lohn mehrerer Tage, an einem Abend den Lohn mehrerer Wochen zu gewinnen, ist ein Hohn auf die Einfältigen, die sich der anstrengenden, ehrlichen Arbeit unterziehen ...[110]»

Die Aussichten, einen respektablen Gewinn einzuheimsen, sind aber vor allem auf seiten der Spielbankbesitzer oder -pächter nicht gering.

1911 läßt der Bundesrat in Genf den «Cercle des étrangers» schließen – eine durch einen Piemontesen betriebene «geschlossene Gesellschaft». Dieses Etablissement brachte seinem Besitzer einen täglichen Gewinn von 2250 Franken[111]. Schon im vorigen Jahrhundert erregt etwa die «Spielhölle von Saxon» großes Aufsehen; sie wird durch den Artikel 35 der Bundesverfassung aufgehoben[112].

Gerade der Fall des Casinos von Saxon aber zeigt, wie noch andere, eben wirtschaftliche Motive in die Sache verflochten sind. Mit den Gewinnen, die der Spiel-

[109] Burckhardt, Walter, *Gegen die Spielbanken!*, Bern 1920, S. 7.

[110] Burckhardt, a.a.O., S. 6.

[111] Laely, Kaspar, *Der Spielbank-Artikel der Bundesverfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1912, S. 21, und Bericht des Bundesrates zur Initiative in *BBl 1916* III, S. 2.

[112] Der damalige Artikel 35 BV lautete:
«Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Die zur Zeit bestehenden Spielhäuser müssen am 31. Christmonat 1877 geschlossen werden.
Allfällig seit dem Anfange des Jahres 1871 erteilte oder erneuerte Konzessionen werden als ungültig erklärt. Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Maßnahmen treffen.»
Vgl. Burckhardt, *Kommentar*, S. 331.

betrieb in Saxon abwirft, werden die Sümpfe, welche den Walliser Kurort umgeben, trockengelegt. Es ist dies ein Erfordernis, um gegenüber den anderen Kurorten konkurrenzfähig zu bleiben. Nachdem nun, wie angedeutet, die «Spielbanken» durch den Artikel 35 BV verboten sind, stellen die findigen Kursaalbesitzer in ihren Räumen Tische auf, an denen fortan Baccarat oder Rößlispiel praktiziert werden – offenbar etwas harmlosere Unterhaltungen. Dies hat dann eine erste Initiativbewegung zur Folge, welche den Artikel 35 durch eine Ergänzung präzisieren soll. Das Begehren kommt aber nicht zustande (vgl. Kap. 448).

Später nimmt sich dem Problem wieder ein Initiativkomitee an. Es steht unter dem Vorsitz des Neuenburger Liberalen Otto de Dardel. Weitere Angehörige des Komitees sind Jules Calame-Colin, gleichfalls ein Liberaler des Kantons Neuenburg, der freisinnige Jurassier und Bundesrichter Virgile Rossel, Carl Hilty und Walter Burckhardt[113]. Auffallend ist die bürgerliche Prominenz, aber auch die juristische Kompetenz, welche in diesem Initiativkomitee vertreten ist.

Die Initianten wollen mit ihrem Begehren, das Otto de Dardel zusammen mit seinen beiden Söhnen im September des Jahres 1914 einreicht – 117494 gültige Unterschriften vereinigt es auf sich –, gegen die large Auslegung des derzeitigen Artikel 35 einschreiten. Sie versuchen es mit einer klaren Umschreibung des Spielbankenverbotes. So lautet denn der Text der Volksinitiative:

«Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt.
Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt.
Die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe sind binnen fünf Jahren nach Annahme dieser Bestimmungen zu schließen[114].»

Der Bundesrat begrüßt die Absicht, welche mit der Initiative verbunden ist. Er glaubt aber nicht, daß mit dieser Definition das Problem gelöst werden kann. Im Gegenteil:

«eine heute erlassene Verfassungsbestimmung wird vielleicht in einer späteren Epoche um so besser ihren Zweck erfüllen, je weniger eng sie auf die heutigen Verhältnisse zugeschnitten ist»[115].

Dieses Argument jedenfalls kann man nicht ohne weiteres gelten lassen, denn gerade die Dehnbarkeit des Begriffs «Spielbanken» im geltenden Verfassungsartikel hat dazu geführt, daß überall Spielbetriebe eingerichtet werden konnten, so in Bern Thun, Interlaken, Luzern, Baden, Lugano, Montreux und in Genf[116]. Die Initianten streben deshalb nichts weniger denn ein gänzliches Verbot jeglicher Art von gewerbsmäßig betriebenem Glücksspiel an. Der Bundesrat hingegen hält ein solches für zu weitgehend, obschon auch er den Artikel 35 BV als «einen der heikelsten Artikel der Bundesverfassung» empfindet[117]. Die Bundesversammlung nimmt eine

[113] Vgl. Votum de Dardel, *Sten. Bull. NR* 1919, S. 463.
[114] *BBl 1916* III, S. 1.
[115] Ebd., S. 53.
[116] Burckhardt, *Spielbanken*, S. 8f.
[117] *BBl 1916* III, S. 68.

mittlere Position ein. Sie ist gegen ein gänzliches Verbot aller Glücksspiele. Aber auch der gegenwärtige verfassungsrechtliche Zustand befriedigt sie nicht, und deshalb will sie dem Stimmbürger einen eigenen Entwurf unterbreiten:

«Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind untersagt.
Glücksspielunternehmungen, die der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, fallen nicht unter das Verbot, wenn sie unter den vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen betrieben werden. Die Kantone können jedoch Glücksspielunternehmungen auch dieser Art verbieten[118].»

Ein Novum in der Initiativpraxis stellt ein bestimmter Aspekt in der Begründung des Gegenvorschlags dar:

«Außerdem glauben die Befürworter des Gegenvorschlags, die Gelegenheit wäre günstig, um auf eidgenössischem Boden einmal einen Versuch mit einer Abstimmung zu machen, bei welcher der Bürger nicht bloß vor die Alternative des Ja- oder Neinsagens gegenüber der Initiative, sondern noch vor die Möglichkeit einer weiteren Differenzierung, vor die Möglichkeit der Annahme oder Verwerfung eines Gegenvorschlags, gestellt würde. Es wäre dies praktischer staatsbürgerlicher Unterricht, mit dem ein Versuch wohl zu wagen wäre[119].»

Die Initianten ziehen ihr Begehren, wohl nicht zuletzt aus Erwägungen, wie sie hier angestellt werden, nicht zurück, so daß, erstmals in der Initiativgeschichte, Volksbegehren und Gegenvorschlag der Abstimmung unterbreitet werden.

Im Abstimmungskampf befinden sich vor allem die Interessenverfechter der Kursaalgesellschaften und des Fremdenverkehrs, die Hotellerie und das Gastgewerbe auf der gegnerischen Seite der Initiative. Auch hier ist Prominenz vorhanden – Carl Spitteler begründet sein Nein zur Spielbankinitiative öffentlich:

«Der Kursaal würde hiermit von dem Range eines vornehmen Sammelpunktes der Fremden tief hinuntersinken, sei es in die Behaglichkeit wackerer Blechmusik im Stile einer Bierhalle, sei es in den Tingeltangel. Das Spiel aber, dieser unglückliche Uhu, an welchem die hohe Staatskunst sich im Schießen übt, würde sich hierbei am allerwohlsten befinden. Zwar das harmlose, öffentlich ständig beaufsichtigte Rößlispiel würde vor dem eidgenössischen Grimm die Beine strecken, dagegen würde das gefährliche geheime Cerclespiel früherer Jahre in traulichen Winkeln wiederum zum Vorschein kommen. Das wäre der Gewinn[120].»

Volk und Stände folgen schließlich den Initianten. Die Abstimmung vom 21. März 1920 zeigt die nachstehenden Resultate:

	Volk		Stände	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Initiative	269 740	221 996	$13^{2}/_{2}$	$6^{4}/_{2}$
Gegenvorschlag	107 230	344 915	$^{1}/_{2}$	$19^{5}/_{2}$

[118] Burckhardt, *Spielbanken*, S. 2.
[119] *Sten. Bull. SR* 1919, S. 549.
[120] Vgl. Votum Hunziker, *Sten. Bull. NR* 1919, S. 443.

«Ecrasez l'infâme![121]» Charles Naine

Um es vorwegzunehmen: am schwierigsten in der Beurteilung der Militärjustizinitiative ist die Frage nach deren indirekten Wirkung.

Im Mai 1916 beauftragt der Bundesrat Professor Ernst Hafter, ein neues Militärstrafgesetz auszuarbeiten. Am 8. August desselben Jahres wird die Initiative mit 118996 gültigen Unterschriften eingereicht[121a].

Diese zeitliche Folge kann nicht zufällig sein. Es gibt gute Gründe für die Annahme, die Militärjustizinitiative der Sozialdemokratischen Partei habe die Revision des Militärstrafgesetzbuches entweder bewirkt oder dann beschleunigt.

Jann Etter, der in seiner Dissertation über Militärfragen während der Zwischenkriegszeit auf diese Initiative eingeht[122], läßt leider den Leser über diese wichtige Frage im unklaren. Ernst Buob hingegen schreibt in seiner Dissertation über die Militärgerichtsbarkeit:

«Die Lancierung der Initiative veranlaßte nun aber den Bundesrat, die Revision dieses Gesetzes endlich an die Hand zu nehmen[123].»

Die Militärjustizinitiative ist, materiell gesehen, eines jener Volksbegehren, das seine Aktualität bis heute nicht eingebüßt hat[124]. Wir wollen nicht zuletzt deshalb auf die Umstände etwas näher eintreten, die damals zu einer solchen Forderung führten.

Es sind verschiedenartige Gründe, welche die SPS zur Zeit des ersten Weltkrieges dazu bringen, die Militärjustiz auf dem Initiativweg anzufechten. Zunächst ist es eine allgemeine Kritik an der Armee und am Verhalten ihrer Offiziere. Nennen wir nur einige Ereignisse, die sich zu Beginn des Jahres 1916 abspielen. Da ist die sogenannte Obersten-Affäre, welche durch ein fragwürdiges, weil nachsichtiges Urteil gegen fehlbare hohe Offiziere abgeschlossen wird. Am 27. Januar 1916, dem Geburtstag Kaiser Wilhelms II., wird von einem Demonstranten die deutsche Fahne vor dem deutschen Konsulat in Lausanne heruntergerissen. General Wille läßt daraufhin ein ganzes Bataillon gegen Lausanne vorrücken mit dem Auftrag, den «Sicherheitsdienst» zu übernehmen. Am 16. März 1916 verurteilt das Divisions-

[121] Naine soll mit diesem Aufruf während des Abstimmungskampfs für die Militärjustizinitiative geworben haben, vgl. Etter, Jann, (JE) *Die Militärjustizfrage in historischer Sicht*, in: *NZZ*, 23./24. August 1975.

[121a] Ebd., Etter meint allerdings, die Initiative sei im selben Monat eingereicht worden, laut amtlichem Verzeichnis ist sie aber am 8. August 1916 auf der Bundeskanzlei abgegeben worden, vgl. *Volksabstimmungen*, S. 121.

[122] Etter, Jann, *Armee und öffentliche Meinung in der Zwischenkriegszeit*, Diss. phil. hist. Zürich, Bern 1972, S. 66ff.

[123] Buob, Ernst, *Die Berechtigung der Militärgerichtsbarkeit im schweizerischen demokratischen Rechtsstaat*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1974.

[124] So plant etwa der Schweiz. Friedensrat laut *Tagwacht* 7.9.76 eine Initiative zur Abschaffung der Militärjustiz.

gericht 3 den Redaktor Léon Froidevaux. Wegen einer Lappalie erkennt das Gericht auf «Verräterei» und «Verleumdung des Armeekommandos». Froidevaux erhält 13 Monate Zuchthaus, fünf Jahre Einstellung in den bürgerlichen Rechten und muß zudem für die Kosten des Verfahrens aufkommen[125].

Als Ursachen kommen aber auch unrühmliche Zustände im Bereich der Militärgerichtsbarkeit in Frage. Sie beruhen ihrerseits im völlig veralteten Militärstrafgesetz von 1851, in der kriegsrechtlich bedingten Unterstellung von Zivilpersonen unter die Militärgerichtsbarkeit, sowie im reformbedürftigen Disziplinarstrafwesen[126].

Etter meint, die Initiative sei auch «ein Teil der antimilitaristischen Bemühungen der SPS»[127]. Wir glauben hingegen eher, daß sie ein Kompromißprodukt zwischen dem strikt antimilitaristischen Flügel und den in dieser Frage gemäßigten Kreisen der Sozialdemokratischen Partei darstellt.

Auf der einen Seite steht der Grundsatz Herman Greulichs:

«Mit der Ablehnung der Landesverteidigung gibt man dem Proletariat statt Brot und Freiheit – nur hohle, leere Worte[128].»

Anders dagegen etwa ein Robert Grimm, damals Befürworter des antimilitaristischen Kurses der Partei:

«Das Regime Wille feierte Triumphe. Die Soldatenschindereien entwickelten sich zu wahren Orgien der Säbelraßler. In geradezu barbarischer Weise wütete die Militärjustiz; sie verfolgte, kujonierte und bestrafte Soldaten in gleichem Maße wie die oppositionelle Presse[129].»

In der Frage der Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit mögen sich die beiden Gruppen getroffen haben. Die Militärjustiz ist für sie der sichtbare Ausdruck des militaristischen Geistes. Die «Violetten» stehen für eine Armee, deren Bild weitherum geprägt ist von deutschfreundlichen, preußisch gedrillten Offizieren.

Es ist auch bekannt, daß etwa General Wille immer wieder versucht, durch persönliche Intervention Militärgerichtsurteile zu beeinflussen[130].

In dieser Lage scheint es für die Sozialdemokratie aussichtsreich, ein populär zu werden versprechendes Postulat in eine Initiative zu kleiden. Damit können zwei Zwecke miteinander verbunden werden: Propaganda nach außen, Integration im Innern.

[125] Alle Angaben über diese Vorfälle entnehmen wir Ruchti, Jacob, *Geschichte der Schweiz 1914–1919*, Bd. I, S. 158ff.; zu einzelnen Ereignissen gibt es aber ausführlichere Darstellungen; nennen wir nur zur Obersten-Affäre: Schoch, Jürg, *Die Obersten-Affäre*, Bern 1972, oder Schmid-Ammann, *Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918*, Zürich 1968, S. 66ff.

[126] Buob, Ernst, a.a.O., S. 22ff.

[127] Etter, *Armee*, S. 68.

[128] Greulich, Herman, *Zur Landesverteidigung*, Zürich 1917, S. 23.

[129] Grimm, Robert, *Ab Traktandum mit der Militärfrage?* Bern 1917, S. 7.

[130] Buob, a.a.O., S. 89, Anmerkung 1.

Der Aarauer Parteitag von 1915 beschließt aufgrund eines Entwurfs des Zürcher Antimilitaristen und Redaktors am «Volksrecht», Nationalrat Johannes Sigg,

«die Abschaffung oder gründliche Änderung des Militärstrafrechts und der Militärgerichtsbarkeit noch während der Mobilisation».

Der Beschluß enthält zudem folgenden bemerkenswerten Zusatz:

«Der Parteitag bevollmächtigt den Parteivorstand, sowohl eine bezügliche Verfassungsinitiative einzuleiten, als auch die Schaffung der Gesetzesinitiative anzustreben, um einer allfälligen Verschlechterung des Rechtes entgegentreten zu können[131].»

Der Initiativtext, wie er dann durch die Geschäftsleitung der Partei formuliert wird, entspricht nicht mehr ganz diesen Direktiven[132].

Die Initiative lautet nämlich:

«1 Die Militärjustiz ist aufgehoben. Vergehen gegen das Militärstrafgesetz werden von den bürgerlichen Gerichtsbehörden desjenigen Kantons, in welchem sie begangen worden sind, untersucht und beurteilt.
2 Das Verfahren richtet sich nach den kantonalen Prozeßordnungen.
3 Gegen die Endurteile der kantonalen Gerichte ist die Kassationsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig.
4 Der Arrest als militärische Disziplin- oder Ordnungsstrafe darf zehn Tage nicht überschreiten. Die Strafen dürfen nicht durch Schmälerung der Kost oder durch Verhängung von Dunkelarrest verschärft werden.
5 Das Beschwerderecht gegen Disziplinarstrafen ist gewährleistet; es dürfen wegen Ausübung dieses Rechtes keinerlei Strafen verhängt werden[133].»

Der Bundesrat ist angesichts dieses Volksbegehrens in einer komfortablen Lage. Er gibt zwar zu, daß das geltende Militärstrafgesetz veraltet sei, kann aber gleichzeitig darauf hinweisen, daß sich ein neues in Vorbereitung befindet. Ein Vorentwurf davon sei bereits erschienen[134].

Im Bereich des Militärstrafprozesses beurteilt die Regierung die Lage nicht als kritisch. Von Klassenjustiz könne keine Rede sein angesichts der demokratischen Zusammensetzung der Militärgerichte.

Mit verschiedenen Argumenten tritt der Bundesrat auch der Forderung der Initianten nach Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit entgegen. Nennen wir nur eines: es könnte, so argwöhnt der Bundesrat, der Fall eintreten, daß sich eine

[131] Etter, *Armee*, S. 68.

[132] Etter konstruiert aus diesem Umstand den Haupteinwand gegen die Militärjustizinitiative. Er ist der Auffassung, die Initiative enthalte lediglich «Tagesforderungen». Der Autor berücksichtigt dabei u.E. den Umstand zu wenig, daß eine Initiative weniger die Sympathie von Juristen holen, sondern vielmehr möglichst populär gehalten sein muß. Auch waren sich die Initianten zweifelsohne bewußt, daß die Revision des MStG in Vorbereitung war, und sie hätten in einer Verfassungsinitiative nicht so weit gehen können, für ein solches Gesetz Orientierungspunkte festzulegen.

[133] *BBl 1916* IV, S. 76f.

[134] *BBl 1918* V, S. 662.

schweizerische Division im Ausland befinde, und dort kämen doch die Gerichte des Tatortes wohl nicht in Frage ...[135]

Mit den Initianten ist der Bundesrat einig in der Frage der Notwendigkeit einer Milderung des militärischen Disziplinarrechts. Auch hier kann er auf den neuen Entwurf zum MStG verweisen.

Die Militärjustizinitiative wird von Volk und Ständen am 30. Januar 1921 verworfen. Sie vereinigt immerhin 198696 Ja-Stimmen auf sich. Verworfen wird sie von 393151 Nein-Stimmen und von 19 Kantonen.

414 *Die direkte Bundessteuer*

«Der Bürger soll sich darüber aussprechen, ob die Staatslasten auf die Schultern der Reichen, der wirtschaftlich Leistungsfähigen, oder auf die Schultern der Armen und Minderbemittelten abgewälzt werden sollen[136].»

Der Zürcher Parteitag des SPS von 1916 will dafür sorgen, daß der Bürger auch tatsächlich Gelegenheit bekommt, sich an der Urne über diese Frage auszusprechen.

Er beschließt deshalb folgende Initiative, welche am 17. Juli 1917 mit 116864 gültigen Unterschriften auf der Bundeskanzlei abgegeben wird:

«1. Die Bundesverfassung wird durch folgenden Artikel ergänzt:
Art. 41 bis:
Der Bund erhebt jährlich eine direkte progressive Steuer auf Vermögen und Einkommen der natürlichen Personen. Steuerfrei sind Reinvermögen unter Fr. 20000, sowie Einkommen, einschließlich des Vermögensertrages, unter Fr. 5000. Der Nachlaß der Bundessteuerpflichtigen unterliegt der amtlichen Inventarisation.
Der Bund erhebt ferner jährlich eine direkte Steuer von juristischen Personen. Steuerfrei sind alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Betriebe, soweit deren Vermögen und Ertrag öffentlichen Zwecken dienen; ferner die übrigen Körperschaften und Anstalten, soweit deren Vermögen und Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Kranke und Arme dienen.
Die Aufstellung der näheren Bestimmungen über den Umfang der Steuerpflicht, die Anlage der Steuer und der Steuersätze für natürliche und juristische Personen, sowie über das Steuerverfahren ist Sache der Bundesgesetzgebung. Der Steuerbezug liegt den Kantonen ob. Die Kosten des Verfahrens und des Steuerbezuges trägt der Bund. Ein Zehntel des Bruttosteuerertrages verbleibt den Kantonen.
2. Art. 42, lit. f der Bundesverfassung lautend: ‹... Aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist›, wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt: ‹... Aus dem der Bundeskasse zufließenden Ertrag der direkten Bundessteuer nach Maßgabe von Art. 41 bis.›[137]»

[135] Ebd., S. 675.
[136] *Direkte oder indirekte Steuern?*, Flugschrift zur Abstimmung vom 2. Juni 1918, Bern 1918, S. 1.
[137] *BBl 1918* I, S. 173f.

Das Begehren bildet einen Teil des damaligen sozialdemokratischen Programms zur Bundesfinanzreform. Dieses hält zudem fest: Einführung des Tabakmonopols, Stempelsteuer und Revision des Gesetzes über die Militärpflichtersatzsteuer. Die Bundessteuerinitiative ist das erste jener sozialistischen Volksbegehren, die als direkte Folge der zunächst kriegsbedingten wirtschaftlichen Notlage verstanden werden können[138].

Andauernde Teuerung, welche die untersten Erwerbsklassen am härtesten trifft, recht hohe Kriegsgewinne gewisser Handels- und Industriekreise, bald drei Jahre dauernder Aktivdienst, verbunden mit drastischen Lohnausfällen und Arbeitslosigkeit bei Wiedereintritt ins zivile Leben – alle diese Dinge lasten schwer auf der arbeitenden Bevölkerung.

Die sozialdemokratische Kritik verdichtet sich nun in der These, auch die Mobilisationskosten für den «imperialistischen Krieg» müßten die Arbeitermassen tragen, nämlich durch die indirekten Steuern. Und gleichzeitig werde versucht, die Zölle noch mehr zu erhöhen – das betreibe «seit Jahren unermüdlich ... der Bauernverband und seine Helfershelfer»[139].

Die Sozialdemokraten wollen diesen Tendenzen mit Entschiedenheit entgegentreten. Der Staat soll seine Gelder nicht durch indirekte, sondern durch direkte Bundessteuern beschaffen, welche er vor allem auf höheren Einkommen und Vermögen erheben kann. Die Forderung wird damit begründet, daß weder die seinerzeit erhobene außerordentliche Kriegssteuer von 1915 noch die Kriegsgewinnsteuer von 1916 ausreichten, um auch nur die reinen Mobilisationskosten zu decken[140].

Die Initiative enthält also eine pragmatische und eine ideologische Seite. Einerseits will sie das «Loch in der Bundeskasse» decken. Anderseits entspricht es sozialistischer Programmatik, für eine alle Volksschichten erfassende, die Reichen aber stärker belastende Steuer zu plädieren.

«Die Annahme der vom Parlament, d.h. einer mehrheitlichen Vertretung der Begüterten, der Bankiers, der Industriellen, der Herrenbauern und ihrer Sachwalter, der Advokaten, abgelehnten Initiative schafft den Ausgleich. Sie sorgt dafür, daß die Kreise zahlen müssen, die das Geld haben und die zahlen können, ohne daß deswegen ihre Familien darunter leiden[141].»

Der Bundesrat wendet sich in seiner Botschaft vor allem mit föderalistischen Argumenten gegen das Volksbegehren[142]. In der Schweiz ist seiner Meinung nach die steuerpolitische Trennung, nach welcher die Kantone direkte, der Bund indirekte Steuern erhebt, Resultat einer geschichtlichen Entwicklung. Dieses könne nicht ohne ernsthafte Gefährdung der kantonalen Souveränität verändert werden. Neben anderen führt der Bundesrat auch volkswirtschaftliche Gründe für seine Ableh-

[138] Heller, J., *Initiative für die direkte Bundessteuer* (im Auftrag der SPS), Zürich 1917, S. 4.
[139] Ebd.
[140] Großmann, E., *Bundessteuer, direkte*, Artikel im *HSVW 1939*, Bd. I, S. 321
[141] *Direkte oder indirekte Steuern?*, a.a.O., S. 7.
[142] *BBl 1918* I, S. 173ff.

nung an. Die Steuerlast würde bei einer solchen Bundessteuer von der industriellen Produktion über die Preise auf Handel und Konsum abgewälzt. Damit hätten die Urheber des Begehrens, die Arbeiter, zuletzt diese Steuer zu bezahlen. Im weiteren stimmt die Regierung zwar dem sozialpolitischen Motiv der Initianten zu. Sie erachtet dieses aber bereits zur Genüge berücksichtigt durch die Stempel-, die Kriegs- und die Kriegsgewinnsteuer. Zudem erinnert sie daran, daß im neuen Finanzprogramm die Ausdehnung des Alkoholmonopols, die Einführung der Tabaksteuer und die Umgestaltung der Militärpflichtersatzsteuer vorgesehen sei. Dieses Programm bildet denn auch eine Art materieller Gegenvorschlag zum sozialdemokratischen Konzept einer Reform der Bundesfinanzen, wie es oben angeführt ist.

Der Bundesrat kann schließlich nicht verhehlen, daß er bei einer weiteren schlechten Entwicklung in die Lage kommen könnte, sich der Bundessteuer

«als einer ultima ratio zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt»

zu bedienen[143].

Die Bundessteuerinitiative ist in der Abstimmung äußerst umstritten. Neben den Sozialdemokraten als Urheber treten auch die Jungfreisinnigen, die Demokraten und die Fixbesoldeten für sie ein. Am 2. Juni 1918 wird die Initiative relativ knapp verworfen, nämlich von 325814 Nein-Stimmen gegenüber 276735 Ja-Stimmen und mit 14½ zu 7½ Ständen.

Großmann weist zu Recht darauf hin, daß die Initianten nebst diesem Resultat auch noch die weitere Entwicklung mit Genugtuung erfüllen mußte. Ein knappes Jahr später wird nämlich eine neue Kriegssteuer-Vorlage von Volk und Ständen angenommen, die den Bund ermächtigt,

«solange Steuern von Vermögen und Einkommen zu erheben, bis der Ertrag, zusammen mit dem Ertrag der Kriegssteuer von 1915 und dem Ertrag der Kriegsgewinnsteuer zur Deckung der Kosten des Truppenaufgebots ausreich(t)»[144].

415 *Die Schutzhaftinitiative*

Der offenbar «für weite Kreise unbefriedigende Ausgang des Landesstreik-Prozesses»[145] scheint der unmittelbare Anlaß für dieses Volksbegehren zu sein.

Das «Initiativkomitee gegen den Bolschewismus»[146] reicht am 30. Juli 1919 die Schutzhaftinitiative ein. Von den 109536 auf der Bundeskanzlei abgegebenen Unterschriften werden nach Prüfung durch das Eidgenössische Statistische Amt nur deren 62323 als gültig anerkannt. Die große Zahl von beanstandeten Unterschriften (36% des Totals) stammt von der ungenügenden Wiedergabe der Beglaubigungsformel auf den Initiativbogen, so daß nicht immer eine korrekte Beglaubi-

[143] Ebd., S. 204.
[144] Großmann, a.a.O., S. 321.
[145] Votum Nationalrat Michel, *Sten. Bull. NR* 1921, S. 354.
[146] *NZZ*, 31. Juli 1919.

gung durch die Gemeindebehörden erfolgen konnte. Es sind also nicht etwa Fälschungen von Unterschriften im Spiel[147].

Der Initiativtext lautet:

«Der Bund hat die Pflicht, Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen[148].»

Selbst für Nicht-Juristen mag dies ein etwas sonderbarer Entwurf für einen Verfassungs-Artikel sein. Auch handelt es sich um den kürzesten je eingereichten Initiativtext. Möglicherweise ist er in aller Eile verfaßt worden, um die Wirren des Jahres 1919 weidlich auszunutzen. Hiefür spricht auch der Umstand, daß die rund 110000 Unterschriften innerhalb von nur drei Monaten gesammelt werden. Der Vorstoß gilt den «gewissenlosen, fanatischen Führern» des Generalstreiks – jenen, die die Diktatur des Proletariats errichten wollen. In dieser revolutionären Situation müsse man, so meinen die Initianten, ein Mittel haben, um

«die subjektiven Rechte der einzelnen Bürger vorübergehend zugunsten des staatlichen Interesses, der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, zu suspendieren»[149].

Über die Identität der Initianten wissen wir nur wenig. Präsident des Initiativkomitees «gegen den Bolschewismus» soll, laut einer Meldung der NZZ, ein Hans Koller aus Thalwil sein[150]. Einmal meldet sich im selben Blatt ein Mitglied des Initiativkomitees namens Walter Schmid zum Wort[151]. Einer Mitteilung des «Vaterland» ist zu entnehmen, daß die Wiege des Begehrens «an den gesegneten Ufern des Zürichsees» stehe, während ein anderes Blatt, das «Volksrecht», meldet, die Initiative stamme von «Bürgerwehrgenerälen» ab[152].

Das Begehren ist eindeutig ein Produkt des bürgerlichen Klassenkampfes. Die reaktionäre Rechte befürchtet den bolschewistischen Umsturz. Das konservative Bürgertum will aber auch ein Rechtsmittel in der Hand haben, um beinahe im Sinne des berüchtigten Sozialistengesetzes[153] gegen sozialdemokratische Propaganda, Agitation und gegen den politischen Massenstreik vorgehen zu können[154]. Die etablierten Bürgerlichen hingegen berührt die Initiative unangenehm. Man empfindet sie wohl als «gut gemeint»[155], aber als zu weitgehend und vor allem zu wenig durchdacht.

[147] *BBl 1919* V, S. 651 f.

[148] Ebd.

[149] Schmid, Walter, *Zur Abstimmung über die Schutzhaftinitiative*, in: *NZZ*, 9. Februar 1923.

[150] *NZZ*, 31. Juli 1919.

[151] Vgl. Schmid, a. a. O.

[152] *Vaterland*, 13. Februar 1923.

[153] Wir meinen das Ausnahmegesetz gegen die Sozialdemokraten im wilhelminischen Deutschland, das von 1878 bis 1890 in Kraft war – vgl. dazu z. B. Droz, Jacques, *Geschichte des Sozialismus*, Bd. IV, Frankfurt/Berlin/Wien 1974, S. 31 ff., oder eine ältere Darstellung: Mehring, Franz, *Geschichte der deutschen Sozialdemokratie* (Neuauflage), Bd. 2, Berlin 1960, S. 511 ff.

[154] Gautschi, Willi, *Der Landesstreik 1918*, Zürich 1968, S. 370.

[155] Vgl. die Bemerkung Ständerat Brüggers Kap. 273

Auch der Bundesrat lehnt sie ab. Er glaubt indes doch auf den «guten Willen» der Initianten und auf deren «gesundes Empfinden» bei der Bekämpfung «staatsunterwühlender Umtriebe» hinweisen zu müssen[156]. Immerhin bedeutet die Schutzhaft für ihn einen allzu einschneidenden Eingriff in die bürgerlichen Freiheiten. Im Ausland sei ein solches Mittel eine reine Notstandsmaßnahme. Es gehe zunächst darum, meint der Bundesrat, die in der Bundesverfassung vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen. So etwa die Bestimmungen über die Maßnahmen gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit, der Vereinsfreiheit sowie der Bestimmungen über Ruhe und Ordnung[157].

Noch bevor ihr Begehren zur Abstimmung gelangt, können die Initianten der Schutzhaftinitiative einen Erfolg buchen. Ihrem Vorstoß ist es nämlich zu verdanken, daß die Novelle zum Bundesstrafrecht bezüglich Verbrechen gegen die verfassungsmäßige Ordnung (Lex Häberlin) entsteht[158]. Für die Behörden lautet die Alternative offenbar: Revision der Strafgesetzgebung im Sinne eines Ordnungsgesetzes oder Schutzhaft. So versucht man es mit dem «Subversionsgesetz». Doch es wird an der durch ein Referendum der Linken verursachten Volksabstimmung vom 24. September 1922 zu Fall gebracht. Deshalb ist die Schutzhaftinitiative, die ja eine noch schärfere Maßnahme verlangt, von der Materie her überholt, als sie am 18. Februar 1923 zur Abstimmung gelangt. Der Urnengang ist aber nicht zu vermeiden, weil die Initiative keine Rückzugsklausel enthält. Sie wird auch sehr stark verworfen, nämlich mit 445 606 Nein zu 55 145 Ja und mit allen Ständen.

In einem redaktionellen Kommentar äußert sich die NZZ, nach Abschluß der Unterschriftensammlung, über die Schutzhaftinitiative. Ihr Erfolg sei unbestreitbar. Er gehe auf das Konto von «Volksrecht», «Vorwärts» und den Anhängern der Dritten Internationalen. Die «verbrecherischen Kreise», die jüngst wieder in Zürich einen Generalstreik entfesselt hätten, wären verantwortlich für den Wunsch,

«daß ganz außerordentliche Maßnahmen zum Schutz des Schweizerhauses nötig seien».

Und:

«Das Erfreuliche der Erscheinung liegt darin, daß das Gefühl des Widerstandes, daß mit andern Worten der nationale Gedanke sich als so stark und allgemein verbreitet erwiesen

[156] *BBl 1920* IV, S. 214.

[157] Der Bundesrat meint damit die Artikel 9, 10, 55, 56, 102 der Bundesverfassung.

[158] Die Lex Häberlin, d.h. der Bundesgesetz-Entwurf betr. Verbrechen gegen die verfassungsmäßige Ordnung und die innere Sicherheit (vgl. *BBl 1921* II, S. 263ff.), sah die Regelung folgender Straftatbereiche vor:
Hochverrat, Aufruhr, Widersetzung, Wahlvergehen, Gefährdung der staatlichen Ordnung und Sicherheit, Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten, Untergrabung der militärischen Disziplin, Ungehorsam gegen Befehle und Verordnungen, Landfriedensbruch.
In seiner entsprechenden Botschaft berief sich der Bundesrat ausdrücklich auf die Schutzhaftinitiative, die gezeigt habe, «daß höchst beachtenswerte Kreise des Schweizervolkes den bisherigen verfassungsmäßigen und gesetzlichen Schutz der innern Sicherheit unseres Landes als ungenügend empfinden und nach neuen Maßregeln rufen». *BBl 1921* II, S. 249.

hat. Dieser nationale Gedanke wird mit elementarer Wucht sich Ausdruck und Geltung verschaffen, sollte die Provokation durch den Rätegedanken noch länger andauern[159].»

416 *Die Ausländerinitiative*
(Schweizerbürgerrecht und Ausweisung von Ausländern)

> «... der Himmel behüte uns vor der Einbürgerung von Anarchisten, deutschen und welschen Spionen, osteuropäischen Schiebern und Spekulanten und anderem Gesindel...[160]» Schweizerische Republikanische Blätter

Die Ausländerinitiative verfolgt zwei Ziele. Zum einen bewegt sie sich im Problembereich der Überfremdung und fordert die Erschwerung der Einbürgerung von Ausländern. Zum andern will sie durch verschärfte Bestimmungen zur Ausweisung von politisch mißliebigen Ausländern eine Handhabe gegen angebliche Umsturzversuche bieten, ähnlich wie dies bei der Schutzhaftinitiative der Fall ist.

Wenden wir uns zunächst dem Ausländerproblem zu. Es ist in anderem Zusammenhang (vgl. Kap. 406) schon erwähnt worden, daß die Anteile der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Wohnbevölkerung in den ersten beiden Dezennien des Jahrhunderts verhältnismäßig groß sind. Um 1910 erreichen die Ausländer in einigen großen Städten der Schweiz Anteile zwischen 40 und 50%[161].

Vor dem ersten Weltkrieg werden die eidgenössischen Behörden aus verschiedenen Kreisen und mehrmals dazu aufgefordert, das Überfremdungsproblem durch Einbürgerung der seßhaften und der in der Schweiz geborenen Ausländer zu lösen[162]. 1908 bildet sich ein größeres Initiativkomitee mit Mitgliedern aus dem ganzen Land in Genf. Nach verschiedenen Konferenzen überreicht es am 17. Dezember 1912 dem Bundesrat eine Petition, die einen ausführlichen Verfassungsartikelentwurf und einige Anweisungen für die Gesetzgebung enthält[163]. Die Petition strebt die Erleichterung der Einbürgerung und die Assimilierung der Ausländer an.

Anders diese Initiative, welche im Gegenteil die Einbürgerung erschweren will. Ihre Gründe müssen in der damaligen Situation gesucht werden. Man empfindet sowohl die politisch bedingte Zuwanderung als auch die kriegsbedingte Ausreise von Ausländern als nachteilig. Viele Ausländer werden in ihrem Heimatstaat zum Militärdienst eingezogen. In der Schweiz hinterlassen sie dann oft empfindliche

[159] *NZZ*, 7. August 1919.

[160] *Schweiz. Republikanische Blätter* (Hasler, H., Zur Einbürgerungsfrage), Mels, 19. April 1919.

[161] Wyler, Julius, *Die Demographie der Ausländer in der Schweiz*, Bern 1921, S. 4ff.

[162] Lachmund, Paul, *Die Fremdenfrage im schweizerischen Wirtschaftsleben*, Diss. iur., Kiel 1922, S. 117ff.

[163] Die Petition hatte zur Folge, daß der Bundesrat an die Ausarbeitung eines Revisionsentwurfs für Artikel 44 BV ging, welcher u. a. die Möglichkeit der Zwangseinbürgerung kraft Gebietshoheit durch den Bund enthielt.

Lücken in Industrie und Gewerbe. Die Ausländer in der Schweiz hingegen sind unbehelligt von militärischen Pflichten und können sich deshalb, wie wohl mancher an der Grenze stehende Schweizer vorschnell glaubt, um so intensiver dem «Geschäft» widmen[164]. Die Ausländerinitiative ist deshalb in ihrem ersten Teil das Produkt einer reaktionären Abwehrhaltung, eines Fremdenhasses. Den Ausländern soll die Einbürgerung verleidet werden; jene aber, die schon eingebürgert sind, sollen uns wenigstens nichts zu sagen haben. So dürfte man etwa die Gedankengänge der Initianten nachvollziehen.

Der zweite Teil der Initiative zeigt, gegen wen diese Maßnahmen politisch gerichtet sind: wiederum gegen die Linke. Konkret sind wohl die politischen Flüchtlinge und Emigranten aus dem zaristischen Rußland anvisiert. Sie sind noch in guter (oder besser: schlechter) Erinnerung, und manch einer glaubt, sie hätten den schweizerischen Sozialisten das Rezept zur Revolution übergeben.

Die Initiative nun, welche am 6. März 1920 mit 59812 gültigen Unterschriften eingereicht wird, lautet:

I Einbürgerung

«Der Absatz 2 des Art. 44 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben und durch nachstehende Bestimmungen ersetzt:

Art. 44bis. Ein Ausländer erlangt das Schweizerbürgerrecht durch die Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts. Er muß hierzu vorerst die Bewilligung des Bundesrates nachsuchen. Diese darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer im Laufe der fünfzehn Jahre, die seinem Gesuche vorangegangen sind, während wenigstens zwölf Jahren, wovon zwei Jahre unmittelbar vor der Einreichung des Gesuches, seinen tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz gehabt hat. Diese Beschränkung gilt nicht für die Ehefrau, die von Rechts wegen das Bürgerrecht des Ehemannes erlangt, und für Kinder unter fünfzehn Jahren, wenn sie mit den Eltern eingebürgert werden.

Eingebürgerte Ausländer, die in der Zeit vom zurückgelegten fünften Altersjahre bis zur Erlangung der Mündigkeit nicht während wenigstens zwölf Jahren ihren tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz gehabt haben, besitzen die Fähigkeit, in die politischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gewählt zu werden, nicht; dagegen haben sie gleich den übrigen Schweizerbürgern das Recht, zu stimmen und zu wählen. Der Bundesrat prüft und entscheidet bei Erteilung der Einbürgerungsbewilligung darüber, ob der Neubürger nach dieser Bestimmung in die politischen Behörden wählbar ist.

Im übrigen werden die Bedingungen für die Erteilung des Schweizerbürgerrechts durch die Bundesgesetzgebung bestimmt. Diese soll die Einbürgerung der in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländer erleichtern; sie kann vorschreiben, daß solche Ausländer von Gesetzes wegen Schweizerbürger werden.

Die Bundesgesetzgebung bestimmt ferner auch die Bedingungen, unter denen ein Schweizer zum Zwecke der Einbürgerung im Auslande auf sein Bürgerrecht verzichten kann.»

II Ausweisung von Ausländern

«Art. 70 der Bundesverfassung wird wie folgt abgeändert:

Der Bund hat das Recht und die Pflicht, Ausländer, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft oder die Wohlfahrt des Schweizervolkes gefährden, aus dem

[164] Lachmund, a.a.O., S.122.

Gebiete der Schweiz wegzuweisen. Als solche Gefährdung gilt insbesondere die Teilnahme an verfassungswidrigen Umtrieben oder an politischen Unternehmungen, welche die guten Beziehungen der Schweiz zu auswärtigen Staaten zu stören geeignet sind, sowie auch die wirtschaftliche Betätigung, die gegen Treu und Glauben im Verkehr verstößt und die allgemeinen Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft verletzt.
Die Handhabung dieser Bestimmungen liegt dem Bundesrat ob.
Ausländer, deren Wegweisung in Frage kommt, sind ihm von den Polizeibehörden der Kantone durch Vermittlung der Bundesanwaltschaft zu melden.»[165]

In seinem Bericht zum Begehren erachtet der Bundesrat eine Verschärfung der Domizilfrist, unter dem Hinweis auf die Praxis im Ausland, nicht als empfehlenswert. Entschieden lehnt er das Ansinnen ab,

«die Mehrzahl der Neubürger – ca. 60% – zeitlebens von dem Rechte, einer politischen Behörde in Bund, Kanton oder Gemeinde anzugehören»

auszuschließen[166]. Was die geforderten Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechts von Gesetzes wegen betrifft, verweist er auf seinen eigenen Entwurf für einen Verfassungsartikel, den er mit Botschaft vom 9. November 1920 den Räten unterbreitet hat.

Lediglich aus formalen Gründen spricht sich die Regierung gegen den zweiten Teil des Begehrens aus.

«Der Bundesrat ist mit den Neuerungen des Volksbegehrens durchaus einverstanden. Er kann es nur begrüßen, wenn ihm eine starke Handhabe zur Ausweisung gefährlicher Ausländer gegeben wird[167].»

Er glaubt aber, der derzeitige Artikel 70 der Bundesverfassung genüge zu diesem Zweck bereits und mache eine Revision in obigem Sinne überflüssig.

Das Urteil des Bundesrates erhält seine Illustration durch den Umstand, daß allein zwischen 1919 und 1923 211 sogenannte begründete Ausweisungen erfolgen[168].

Auch bei dieser Initiative ist die Herkunft nicht genau feststellbar. Sie geht aber offensichtlich aus bürgerlichen Parteien in der deutschsprachigen Schweiz hervor. Die NZZ, welche den «vaterländischen Gedanken» des Begehrens lobt[169], berichtet kurz vor der Abstimmung, dieses stamme aus «gut bürgerlichen, patriotischen Kreisen»[170]. Die Landesparteien lehnen aber die Initiative mehrheitlich ab – jene der Mitte und der Rechten mit dem Hinweis, die Vorlage des Bundesrates vom 9. November 1920 würde den verfolgten Zwecken besser dienen. Die Initianten rücken denn auch noch vor der Abstimmung vom ersten Teil ihres Begehrens ab,

[165] *BBl 1921* III, S. 335f. und 343f.
[166] Ebd., S. 341.
[167] Ebd., S. 344.
[168] Matter, Fritz, *Die Richtlinien des Bundes bei der Anwendung von B. V. 70*, Diss. iur. Basel, Basel 1930, S. 14.
[169] *NZZ*, 8. Juni 1922.
[170] *NZZ*, 10. Juni 1922.

aus demselben Grund, und empfehlen nur noch das Postulat betreffend die Ausweisung der Ausländer zur Annahme[171]. Für dieses setzen sich beispielsweise auch der Schweizerische Bauernverband und verschiedene Kantonalparteien der Freisinnigen ein[172].

Die Abstimmung vom 11. Juni 1922, an welcher die beiden Teile des Begehrens als getrennte Vorlagen dem Stimmbürger unterbreitet werden, erbringt folgende Resultate:

	Volk		Stände	
	Ja	Nein	Ja	Nein
I Einbürgerung	65 828	347 988	0	22
II Ausweisung von Ausländern	159 200	258 881	0	22

In einer Notiz der NZZ nach der Abstimmung[173] finden wir schließlich noch einen Hinweis auf politische Kreise, denen die Initiative entstammen könnte. Es wird berichtet, daß die Gruppen Zürich und Winterthur der NHG und der Vereinigung Schweizerischer Republikaner sowie der Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz an die Räte appellieren, die Vorlage des Bundesrates zu akzeptieren und die Bürgerrechtsverleihung kraft Geburt auf Schweizerboden zu schaffen.

Auch im Falle der Ausländerinitiative müßte eine genaue Untersuchung die Parallelität dieses Volksbegehrens mit den einschlägigen Bemühungen des Bundesrates auf das Verhältnis von Ursache und Wirkung näher überprüfen. Die Annahme, auch dieser Vorstoß habe auf Regierung und Räte in der Überfremdungsfrage einen gewissen Druck ausgeübt, ist nicht abwegig.

417 *Die Initiative Rothenberger*[174]

«An die Urnen für die Alten!
Legt ein freudig Ja darein!
Glättet ihre Sorgenfalten
Durch ein bißchen Sonnenschein!»[175] Flugblatt

Der Landesgeneralstreik von 1918 wirft durch eine der Forderungen des Oltener Aktionskomitees unter anderem die Frage der Einführung der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung wieder neu auf[176]. 1912 hatte schon der St. Galler Demokrat Heinrich Otto Weber in einer Motion die Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung gefordert[176a].

[171] Ebd.
[172] *NZZ*, 3. Juni 1922.
[173] *NZZ*, 15. Juni 1922.
[174] Vgl. zu dieser Initiative grundsätzlich: *Lasserre*, André, *L'institution de l'assurance-vieillesse et survivants (1889–1947)*, in: Ruffieux, *Referendumsdemokratie*, S. 259ff.
[175] *Initiative Rothenberger, Ja!*, Flugschrift, Zürich 1925, S. 16.
[176] Schmid-Ammann, Paul, *Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918*, Zürich 1968, S. 244.
[176a] Niederer, Ed., *Sozialversicherung*, *HSVW*, Bd. II, S. 332.

Am 13. November 1918 reicht nun der freisinnige Baselstädter Christian Rothenberger im Nationalrat ein Postulat ein, das den Bundesrat bittet, zu prüfen,

«ob nicht der Ertrag der Eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer einem sofort zu errichtenden Fonds für Sozialversicherung zu überweisen sei ...».

Einen Monat später, bei der Behandlung des Traktandums «Wiederholung der Kriegsgewinnsteuer», beantragt Rothenberger, einen Fonds von zunächst 200 Millionen für die Finanzierung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu schaffen[177].

Die Idee des eigenwilligen Baslers stößt bei seinen Kollegen nicht auf Gegenliebe. Deshalb nimmt Rothenberger den Weg der Initiative, um seinen Finanzierungsvorschlag zu popularisieren und allenfalls mit Unterstützung der breiten Öffentlichkeit zu verwirklichen. Anfänglich kann er mit der Hilfe seiner Freisinnig-demokratischen Partei rechnen. Doch nachdem das Volksbegehren mit 78990 gültigen Unterschriften im Februar 1920 eingereicht worden ist, versagt ihm die FdP ihre weitere Unterstützung, und es bleiben nur noch die Gewerkschaften und die Sozialdemokratische Partei, welche dem Begehren bis zu dessen Abstimmung zur Seite stehen.

Die Initiative Rothenberger lautet:

«In die Bundesverfassung ist folgender Artikel 34quater aufzunehmen:
Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Invaliditäts-, die Alters- und Hinterlassenenversicherung einführen.
Er kann sie allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.
Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone oder auch von öffentlichen und privaten Versicherungskassen.
Zur Erleichterung der Durchführung dieser Aufgabe errichtet der Bund einen Fonds. Diesem Fonds sind als erste Einlage 250 Millionen Franken zuzuführen, welche dem Erträgnis der Kriegsgewinnsteuer sofort nach Annahme des gegenwärtigen Verfassungsartikels entnommen werden. Lit. A, Ziffer 2, des Bundesbeschlusses vom 14. Februar 1919 wird in diesem Sinne abgeändert[178].»

Der Bundesrat hatte schon in seiner für die Geschichte der schweizerischen Sozialversicherung bedeutsamen Botschaft aus dem Jahr 1919[179] den Willen bekundet, die AHV zu schaffen. Aber die Verwirklichung dieses Vorhabens wird gehemmt durch den Umstand, daß man sich unter den verschiedenen politischen Gruppen über die Art und Weise der Finanzierung des Sozialwerks nicht einig wird.

Der Bundesrat und ein Großteil der bürgerlichen Parteivertreter sehen die Lösung in den Erträgen aus der Besteuerung von Tabak und Bier, aus Erbschafts- und Schenkungssteuern, aus der fiskalischen Belastung anderer Genußmittel bis hin zum Bundesanteil des Alkoholmonopols, nach dessen Ausweitung auf den Obstbranntwein[180].

[177] Nobs, Ernst, *Dokumente zur Initiative Rothenberger*, in: *Rote Revue*, April/Mai 1925, S. 233f.
[178] *BBl 1920* I, S. 646.
[179] *BBl 1910* IV, S. 1ff.
[180] Ebd.

Rothenbergers Initiative hingegen hält die bestechende Formel bereit, es sei einfach zur Finanzierung der AHV die Kriegsgewinnsteuer zu verwenden. Diese wäre sofort greifbar, während es bei den durch den Bundesrat vorgesehenen Finanzquellen noch einige Zeit dauern müßte, bis sie zu fließen begännen.

Die Regierung bestreitet energisch, daß der Weg der Initiative überhaupt gangbar sei. Die Kriegsgewinnsteuer müßte für die Bestimmung der Initiative um eine Periode länger erhoben werden – statt bis 1937 bis 1941. Und der verlangte Fonds von 250 Millionen Franken würde noch gar nicht ausreichen. Man käme eben nicht darum herum, dauernde und regelmäßige Finanzquellen zu schaffen[181]. Auf die Forderung der Initianten näher eingehend, wirft der Bundesrat diesen vor, sie hätten den Begriff «Kriegsgewinnsteuer» ohnehin nur aus Werbezwecken in ihren Text aufgenommen. Die von ihnen geforderte «soziale Tat» sei nichts weiter denn eine Bilanzoperation, die die Verantwortung einfach der nächsten Generation zuschiebe. Die Kriegsgewinnsteuer habe zudem eine ganz andere Zweckbestimmung: sie diene der finanziellen Deckung des Truppenaufgebots 1914–1918.

Soweit die ablehnende Antwort des Bundesrates.

Nicht von ungefähr erwärmt sich die Linke für die Initiative des Freisinnigen Rothenberger. Dessen Vorschlag entspricht sozialpolitisch den Vorstellungen der Sozialdemokraten und der Gewerkschaften. Die Alters- und Hinterbliebenenversicherung muß erstens schnell und zweitens so geschaffen werden, daß eine Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der armen Klassen stattfindet. Dies ist nur mit einer massiven direkten Steuer, wie sie die Kriegsgewinnsteuer darstellt, zu verwirklichen. Die Linke verfolgt demnach auch hier ihr Postulat nach einer die hohen Einkommens- und Vermögensträger stärker belastenden Steuer, wie sie es mit der Bundessteuerinitiative bereits einmal erfolglos zu verwirklichen versucht hat. Bundesrat Musy verdächtigt denn auch die Anhänger des Begehrens, die direkte Bundessteuer durch eine Hintertüre verwirklichen zu wollen[182].

Die Initiative Rothenberger wird in ziemlich unverantwortlicher und auch unrechtmäßiger Weise verschleppt[183]. Bis zum 30. April 1921 hätte sie zur Abstimmung gebracht werden müssen. Auch das Versprechen des Bundesrates, die Alters- und Hinterbliebenenversicherung beförderlichst einzurichten, gerät mehr und mehr in Vergessenheit. Bestimmte Beobachter meinen allerdings, die Verwirklichung der AHV werde «unter dem Druck der Unternehmerverbände» verhindert[184].

Die Vorlage des Bundesrates und der Bundesversammlung, welche ein halbes Jahr nach der Initiative Rothenberger zur Abstimmung gelangt und von Volk und

[181] Ebd., S. 246.

[182] Musy, Jean, *Conférence sur l'initiative Rothenberger donnée aux journalistes le 7 mai 1925 à Berne*, p. 13.

[183] Rothenberger, Christian, *Die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung*, St. Gallen 1925, S. 24, sowie Nobs, a. a. O., S. 246f.; verletzt worden war dabei insbesondere Artikel 7 des BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen vom 27. Januar 1892.

[184] Schmid-Ammann, *Generalstreik*, S. 388; laut Schmid-Ammann bezichtigte deshalb Emil Klöti den Bundesrat des Wortbruchs gegenüber der Arbeiterschaft.

Ständen angenommen wird, bedeutet gegenüber dem Entwurf von 1919 einen Rückschritt. Dieser ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß sich infolge der wirtschaftlichen Depressionen der Jahre 1921 und 1922 die Schwierigkeiten der finanziellen Mittelbeschaffung noch verschärft haben.

Am 24. Mai 1925 gelangt die Initiative zur Abstimmung und wird mit 390129 Nein gegen 282527 Ja und mit 16 verwerfenden zu 6 annehmenden Kantonen verworfen. Bei diesem Resultat ist die hohe Ja-Stimmenzahl für das Begehren, vor allem verglichen mit dessen Unterschriftenzahl (78990), bemerkenswert.

Peter Joachim Bratschi weist in seiner Dissertation über die Bedeutung der Verfassungsinitiativen für die Sozialgesetzgebung auf verschiedenartige Erfolge hin, welche die Initiative Rothenberger gezeitigt habe. Einer solchen Beurteilung kann man indes nicht zustimmen[185].

Die Verdienste der Initiative Rothenberger liegen vielmehr in einem der grundlegenden Funktionsbereiche jedes Volksbegehrens. Sie trägt zur Verbreitung und Vertiefung des Willensbildungsprozesses im Problemkomplex der Sozialversicherung bei, indem sie alternative Lösungsmöglichkeiten aufzeigt.

Die Bundesbehörden warten denn auch nicht grundlos mit der Abstimmung über die Initiative zu, bis sie ihr «etwas» zur Seite stellen können[186].

[185] Bratschi, a.a.O., S.45; Bratschi glaubt, die Initiative Rothenberger habe die Entwicklung der AHV «entschieden beschleunigt», ihr sei es zu verdanken, daß die Stiftung für das Alter in den Genuß von Bundessubventionen gekommen sei, und auch der Spezialfonds des Bundes für die AHV, am 1. Januar 1926 geschaffen, zähle zu den Wirkungen der Initiative.
Von einer Beschleunigung der Einführung der AHV zu sprechen ist schon deshalb nicht richtig, weil zwischen dem ersten Vorstoß zur Schaffung derselben, der Motion Weber aus dem Jahre 1912 und dem Ausführungsgesetz zu Art. 34quater von 1946, nicht weniger als 34 Jahre, bis zum Inkrafttreten 36 Jahre liegen (vgl. Niederer, a.a.O., S.332f., und Saxer, A., *HSVW 1955*, Bd. II, S.340, sowie das Votum Nationalrat Johannes Huber [soz. SG] vom 17. Dezember 1928 über die AHV-Politik des Bundesrates, *Sten. Bull. NR* 1928, S.1008ff.).
Sodann haben die Beiträge des Bundes an die Stiftung für das Alter mit unserer Initiative wenig oder nichts zu tun, denn sie beruhen auf einem im Nationalrat im Frühling 1924 angenommenen Postulat Mächler sowie auf einer Eingabe der Stiftung für das Alter an den Bundesrat von 1926, die gerade mit dem Hinweis auf eine fehlende Verfassungsgrundlage für die AHV um Subventionen des Bundes bat (vgl. Botschaft des Bundesrates über den Erlaß eines Bundesbeschlusses betreffend die Unterstützung bedürftiger Greise, *BBl 1928* II, S.625ff.).
Schließlich war der sogenannte Tabakfonds keine Folge der Initiative, sondern eine Weiterentwicklung der schon 1919 vom Bundesrat empfohlenen Finanzierungsmethode, welche die Initianten wohl begrüßten, jedoch isoliert für ungenügend hielten (vgl. Klöti, Emil, *Die Finanzierung der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung*, in: *Rote Revue*, April/Mai 1925, S.256ff., insbesondere S.267).

[186] Hiezu ausdrücklich Lasserre, a.a.O., S.287.

Auch die Initianten dieses Volksbegehrens dürfen von der Materie her für sich in Anspruch nehmen, ein beinahe «zeitloses» Postulat aufgegriffen zu haben; jedenfalls eines, um das noch heute ausgiebige Diskussionen geführt werden[187]. Das Problem ergibt sich aus der Bestimmung in Artikel 77 der Bundesverfassung, wonach vom Bundesrat gewählte Beamte nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können. Sie wirkt sich zum erstenmal nach der Einführung des Proporzwahlrechts aus, und zwar im Falle von fünf neugewählten Nationalräten, die Beamte des Post- und Eisenbahndepartements und der Bundesbahnverwaltung sind. Die Gewählten müssen sich entscheiden, ob sie ihr Mandat niederlegen und ihre Beamtung weiter ausüben oder ob sie ihren Ruf als Volksvertreter unter vorgängiger Kündigung des Beamtenverhältnisses wahrnehmen wollen. Die beamteten Nationalräte aber schweigen sich darüber aus; der Nationalrat validiert ihre Wahl, und vom Bundesrat werden sie ins provisorische Dienstverhältnis versetzt. Dieses Vorgehen löst Kritik und Widerspruch in der Öffentlichkeit aus.

Nachdem er durch eine Motion des Berner Sozialdemokraten und Sekretärs des Eisenbahnerverbandes, Emil Düby[188], dazu aufgefordert worden ist, schlägt der Bundesrat dem Parlament die Aufhebung der sogenannten Inkompatibilität vor. Doch die Vorlage wird von den Räten nicht akzeptiert.

Daraufhin ergreift der Föderativverband eidgenössischer Beamter, Angestellter und Arbeiter das Mittel der Verfassungsinitiative. Der Initiativtext entspricht dem vom Bundesrat vorher vorgeschlagenen Entwurf zu einem diesbezüglichen Verfassungsartikel. Er ist von 57139 gültigen Unterschriften begleitet und hat folgenden Wortlaut:

«Die Mitglieder des Ständerates und des Bundesrates können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein; dasselbe gilt für die den Departementen des Bundesrates direkt unterstellten Dienstchefs, sowie für die Mitglieder der Generaldirektion und der Kreisdirektionen der Bundesbahnen. Die übrigen Beamten und Angestellten der Bundesverwaltung und der Bundesbahnen können unter den Bedingungen, die die Bundesgesetzgebung aufstellt, dem Nationalrat als Mitglieder angehören. Der Bundesrat ist ermächtigt, bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen diese Bedingungen im Verordnungswege festzusetzen[189].»

Der Bundesrat verweist hinsichtlich des Volksbegehrens auf seine zur Motion Düby in dieser Sache geäußerte Meinung. In der entsprechenden Botschaft finden wir die Argumentation der Regierung für die Preisgabe des Unvereinbarkeitsprinzips.

Der Beamtenkörper, meint der Bundesrat, der sich in den letzten 25 Jahren stark vergrößert habe, sei auf eidgenössischer Ebene im Parlament untervertreten. Wäh-

[187] Etwa im Rahmen der Beratungen über das Bundesgesetz über die politischen Rechte (1976).

[188] Motion Düby vom 1. Oktober 1919.

[189] *BBl 1921* V, S. 119.

rend sich Arbeiter, Bauern und Gewerbetreibende politisch formierten, sei dies den Beamten durch die Verfassung erschwert. Eine

«solche Freiheitsbeschränkung widerspricht unseren demokratischen Grundsätzen, sobald ein beträchtlicher Bruchteil unserer Bevölkerung davon betroffen wird»[190].

Eine Durchmischung der Gewalten wäre nur theoretischer Natur; in einer direkten Demokratie sei die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Exekutive und Legislative nicht zu befürchten. Zu geringen Befürchtungen könnten höchstens die Aussichten Anlaß geben, daß die Hierarchie innerhalb der Beamtenschaft aufgelöst werde und sich im Parlament eine «Beamtenfraktion» bilden könnte. Aber dies hält den Bundesrat nicht davon ab, die Aufgabe des Unvereinbarkeitsprinzips zu empfehlen.

Die Räte kommen aber auch im Falle der Initiative nicht auf ihren Entschluß zurück und sagen abermals nein. Die Initiative des Föderativverbandes wird von der Sozialdemokratischen Partei, von den Gewerkschaften, aber auch von einigen bürgerlichen Kantonalparteien unterstützt.

In der Abstimmung vom 11. Juni 1922 wird sie, zusammen mit den beiden Teilen der Ausländerinitiative, von Volk und Ständen verworfen (257469 Nein, 160181 Ja; 17 verwerfende, 5 annehmende Kantone)[191].

419 *Die Vermögensabgabe*

«Mitbürger!
Die Abstimmung über die Vermögensabgabe ist ein Schicksalsschlag für die Eidgenossenschaft. Ihr habt zu entscheiden, ob in unserem Vaterlande der Staat sich die Befugnis anmaßen darf, wie in Rußland den einzelnen Bürger auszurauben und ihm den größeren Teil seiner Habe einfach wegzunehmen, oder ob wir ein Rechtsstaat bleiben wollen, in welchem das Eigentum anerkannt und geschützt wird[192].»
Ernst Laur

Eines der bedeutendsten Begehren zwischen 1892 und 1939 ist die Vermögensabgabeinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Ihre Bedeutung liegt vor allem in ihrem einmaligen Mobilisationseffekt und in der durch sie gebildeten geschlossenen Front des Bürgertums gegen einen weiteren sozialistischen Versuch, die Vermögensverhältnisse zugunsten der Lebensbedingungen der unteren Klassen auszugleichen.

Die Initiative strebt verschiedene Zwecke an: sie will innert kürzester Frist ausreichende Mittel gewinnen, um die dringendsten Sozialwerke, als da sind: die Alters-

[190] *BBl 1920* III, S. 594.

[191] Vgl. zu dieser Initiative auch: Frank, Richard, *Die Unvereinbarkeit von Bundesbeamtung und Nationalratsmandat*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1948.

[192] Laur, Ernst, *Die Vermögensabgabe und ihre Folgen für die schweizerische Volks- und Landwirtschaft*, Brugg 1922, S. 11.

und Invalidenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die Tuberkulosen- und die Wohnungsfürsorge, rasch zu verwirklichen.

Sie hat sodann einen eigentumspolitischen Zweck. Die Sozialdemokraten wollen mit ihrer Abgabe jene winzige Schicht treffen, die einen verhältnismäßig übergroßen Anteil am Vermögen in der Schweiz besitzt. Von der Abgabe wären denn auch lediglich 6 Promille der schweizerischen Bevölkerung betroffen worden.

«Aus dem Überfluß der Reichen soll ein Teil für die Wohlfahrt des Volkes abgeliefert werden»,

wie es der Aargauer Sozialdemokrat Arthur Schmid sagt[193].

Das Postulat der Vermögensabgabe ist aber auch ein gutes Stück praktischer und anschaulicher Kapitalismuskritik. Sie ist eine Maßnahme, die noch in die Zeit der klassenkämpferischen Aktionen der SPS fällt und tendenziell die Sozialisierung der Produktionsmittel anstrebt.

Doch gerade die Beurteilung dieses letzten Aspektes fällt außerordentlich schwer. Für die bürgerlichen Parteien, für den Bundesrat und die große Mehrheit der Bundesversammlung ist die Sache in dieser Beziehung völlig klar: die Sozialisierung der Produktionsmittel gilt als eigentlicher Hauptzweck des sozialdemokratischen Vorstoßes. Die immense Abwehrpropaganda wird vorwiegend auf dieser Beurteilung aufgebaut. Der Bundesrat sagt es deutlich und, was sehr ungewohnt ist, fettgedruckt in seiner Botschaft zur Vermögensabgabeinitiative:

«Der politische Zweck des sozialistischen Vorschlages ist die Sozialisierung der Produktionsmittel, also die Verstaatlichung eines Teiles des Privateigentums durch die Konfiskation. Die Initiative erstrebt nichts Geringeres als die Einführung der kommunistischen Regierungsform in der Schweiz[194].»

Aber wie sieht nun jenes Begehren aus, das nach Ansicht der Regierung über den direkt-demokratischen Weg die Revolution inszenieren will?

Das am 16. September 1921 mit 87 535 gültigen Unterschriften eingereichte Volksbegehren lautet:

«Der Bundesverfassung wird folgender Artikel 42bis eingefügt:

1. Der Bund erhebt eine einmalige Vermögensabgabe zu dem Zwecke, sich, den Kantonen und den Gemeinden die Erfüllung der sozialen Aufgaben zu ermöglichen.
2. Abgabepflichtig sind die natürlichen und die juristischen Personen.
3. Von der Entrichtung der Abgabe sind befreit:
   a) der Bund und die Kantone und ihre Anstalten und Betriebe sowie die unter ihrer Verwaltung stehenden Spezialfonds, die Schweizerische Nationalbank, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt und die Schweizerische Alkoholverwaltung;
   b) die Gemeinden sowie die andern öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag öffentlichen Zwecken dient;

[193] *Sten. Bull. NR* 1922, S. 752.
[194] *BBl 1922*, II, S. 945.

c) die übrigen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Arme und Kranke sowie für Alter und Invalidität oder andern ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dient.

4. Abgabepflichtig ist das gesamte Vermögen nach Abzug der Schulden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Ziffern 5, 6 und 9.
5. Als abgabepflichtiges Vermögen natürlicher Personen gilt nicht der Hausrat bis auf einen Betrag von 50000 Fr.
6. Als abgabepflichtiges Vermögen juristischer Personen gelten nicht:
   a) das einbezahlte Grund- oder Stammkapital,
   b) die Rücklagen für ausschließlich gemeinnützige oder Wohlfahrtszwecke, deren Verwendung zu solchen Zwecken gesichert ist.
7. Für die Veranlagung der Vermögensabgabe wird das Vermögen von Ehegatten, die nicht dauernd voneinander getrennt leben, zusammengerechnet.
8. Für die persönliche und sachliche Abgabepflicht und die Einschätzung ist der 31. Dezember 1922 als Stichtag maßgebend.
9. Abgabepflichtig ist bei natürlichen und juristischen Personen nur der den Betrag von 80000 Fr. übersteigende Teil des Vermögens.
   Der abgabefreie Betrag erhöht sich bei Familien: a) für die Ehefrau um 30000 Fr.; b) für jedes minderjährige Kind um 10000 Fr.
10. Für die natürlichen Personen beträgt die Vermögensabgabe für die ersten angefangenen oder vollen

Fr.		vom Hundert
	50000 des abgabepflichtigen Vermögens	8
für die nächsten	50000 des abgabepflichtigen Vermögens	10
angefangenen oder vollen	100000 des abgabepflichtigen Vermögens	12
angefangenen oder vollen	200000 des abgabepflichtigen Vermögens	14
angefangenen oder vollen	300000 des abgabepflichtigen Vermögens	16
angefangenen oder vollen	400000 des abgabepflichtigen Vermögens	18
angefangenen oder vollen	600000 des abgabepflichtigen Vermögens	20
angefangenen oder vollen	1000000 des abgabepflichtigen Vermögens	22
angefangenen oder vollen	1000000 des abgabepflichtigen Vermögens	24
angefangenen oder vollen	1000000 des abgabepflichtigen Vermögens	26
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	28
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	30
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	32
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	34
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	37
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	40
angefangenen oder vollen	2000000 des abgabepflichtigen Vermögens	43
angefangenen oder vollen	3000000 des abgabepflichtigen Vermögens	46
angefangenen oder vollen	3000000 des abgabepflichtigen Vermögens	49
angefangenen oder vollen	3000000 des abgabepflichtigen Vermögens	52
angefangenen oder vollen	3000000 des abgabepflichtigen Vermögens	56
angefangenen oder vollen für alle weiteren Beträge		60

   Für juristische Personen beträgt die Vermögensabgabe 10 vom Hundert des abgabepflichtigen Vermögens.
11. Die Vermögensabgabe ist vom 1. Januar 1923 an mit 6 vom Hundert zu verzinsen.
12. Die Vermögensabgabe kann in einem Betrag oder innert drei Jahren in jährlichen Tilgungsraten entrichtet werden.

13. Nachweislich selbst gezeichnete Obligationen oder Kassascheine des Bundes werden zu einem zu bestimmenden Kurse an Zahlungsstatt genommen. Durch Bundesgesetz wird bestimmt, ob und unter welchen Bedingungen Obligationen von Kantonen und Gemeinden und andere Vermögenswerte an Zahlungsstatt genommen werden.
Ebenso kann der Abgabepflichtige verpflichtet werden, Wertpapiere und andere Vermögenswerte an Zahlungsstatt abzuliefern.
Die Fälle dieser Naturalabgabe wie die Bewertungsgrundsätze werden durch Bundesgesetz festgelegt.
14. Veranlagung und Bezug der Vermögensabgabe erfolgt nach Weisung und unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone. Die Kosten werden von Bund, Kantonen und Gemeinden entsprechend ihrem Anteil am Ertrag der Vermögensabgabe getragen.
15. Die Bundesversammlung stellt nach Annahme des Verfassungsartikels durch dringlichen Bundesbeschluß diejenigen Vorschriften auf, welche eine volle steuerliche Erfassung des in Wertpapieren liegenden Vermögens sichern und die Kapitalflucht ins Ausland verhindern.
Auf einen bestimmten Termin ist namentlich die Abstempelung der Wertpapiere durch den Staat zu ordnen. Bei Wertpapieren, die der Abstempelung entzogen werden, erlischt die Zahlungspflicht des betreffenden Schuldners.
16. Die Selbsttaxation ist obligatorisch.
Alle natürlichen und juristischen Personen sind der Steuerbehörde gegenüber zur Auskunft verpflichtet. Insbesondere sind die Geldinstitute verpflichtet, sich allen Kontrollmaßnahmen der Einschätzungsorgane zu unterziehen.
17. Unter welchen Voraussetzungen eine Revision der Einschätzung erfolgen kann, bestimmt das Gesetz.
18. Die Kantone und die Gemeinden erhalten je 20 vom Hundert der in ihrem Gebiet eingehenden Abgabebeträge, Nachsteuern, Zinsen und Bußen. Die übrigen 60 vom Hundert fallen dem Bund zu.
19. Nach Erhebung der einmaligen Vermögensabgabe tritt dieser Verfassungsartikel wieder außer Kraft[195].»

Wir haben schon darauf hingewiesen, mit welchem Haupteinwand der Bundesrat der Initiative begegnet. Sein entsprechender Bericht («eine der schludrigsten Botschaften, die mir in diesen zehn Jahren unter die Augen gekommen ist», meint Robert Grimm[196]) läßt auch sonst kein gutes Haar an ihr. Dabei besteht in der Absicht, das Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen, zwischen Initianten und Bundesrat Übereinstimmung[197]. Das ist aber der einzige gemeinsame Nenner. Der Bericht der Regierung skizziert ein katastrophales Bild für den Fall, daß die Vermögensabgabeinitiative angenommen würde: Kapitalflucht, Verminderung der industriellen Gewinne, Rückgang der Vermögen, Schwächung der Steuerleistungsfähigkeit, Verlängerung der Kriegssteuer und schließlich eigentliche Sozialisierung der Industrie.

Der Verdacht, die Initiative wolle die industriellen Anlagen in Gemeinbesitz überführen, nährt sich vor allem aufgrund der Ziffer 13 im Initiativtext. Dort ist

[195] *BBl 1922* II, S. 917ff.

[196] *Sten. Bull. NR* 1922, S. 778.

[197] Vgl. etwa *BBl 1922* II, S. 932, und Schmid, Arthur, *Zur Vermögensabgabe-Initiative*, Aarau 1922, S. 3f.

die Möglichkeit einer sogenannten Naturalabgabe in Form von Wertpapieren vorgesehen, die den Staat zum Aktienbesitzer und damit Teilhaber von Unternehmungen hätte machen können. Doch ist diese Bestimmung weniger eine Hintertür für die Etablierung des Kommunismus als vielmehr eine steuertechnisch notwendige Maßnahme, um die verlangten Werte innert nützlicher Frist zu erhalten, ohne die Schuldenverhältnisse der Abgabepflichtigen zu stören[198]. Überdies weist Arthur Schmid in der nationalrätlichen Debatte mit Recht darauf hin, daß es ja laut Initiativtext in die Kompetenz «der gut kapitalistischen Bundesversammlung» fallen würde, die Naturalabgabe zu verlangen oder nicht.

Noch eine Bestimmung weckt schärfstes Mißtrauen bei den Gegnern der Sozialdemokraten: es ist die Aussicht, daß Beamte alle Wertpapiere zu registrieren hätten, um eine Kapitalflucht ins Ausland zu verhindern. Man fürchtet um die Existenz des Bankgeheimnisses und spricht von «Beamtenschnüfflerei» und «Denunziantentum».

Noch einmal zum Haupteinwand gegen das Begehren, zu seiner angeblichen sozialisierenden (oder fast besser: kommunistischen) Wirkung. Dieser Einwand wird schon durch die Vorgeschichte der Initiative und durch die Situation, in welcher sie entstanden ist, entkräftet.

Die Ausgangslage für das finanzpolitische Motiv der sozialdemokratischen Aktion ist eine Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand (1922) von 5 ½ Milliarden Franken (Bund 2 Milliarden, Kantone 1 ½ Milliarden, Gemeinden 2 Milliarden Franken)[199]. Zu deren Tilgung werden eingesetzt eine erste Kriegssteuer, eine Kriegsgewinnsteuer, eine zweite Kriegssteuer sowie Stempel- und Couponsteuern. Allein diese Quellen reichen nicht aus, um neben der Mobilisationsschuld die laufenden Staatsausgaben, die zunehmenden Rüstungsausgaben und den Ausbau der von der linken Opposition geforderten und von der Regierung versprochenen Sozialwerke finanziell zu bewältigen.

Die Regierung reiht die Sozialwerke in ihrer Prioritätenliste hinten ein. Es scheint tatsächlich so, als wären ihr etwa die Rüstungsaufwendungen wichtiger. Demgegenüber sehen die Sozialdemokraten zwar den finanziellen Engpaß und sind sich der bereits relativ stark ausgebauten direkten Besteuerung bewußt. Doch sie sind es ihrem Programm und ihren Wählern, den bedürftigsten Schichten der arbeitenden Bevölkerung, schuldig, von der bürgerlichen Regierung die dringend notwendigen sozialpolitischen Einrichtungen zu fordern. Da aber ein solches Ziel ohne die entsprechenden finanziellen Mittel nicht verwirklicht werden kann, halten die Sozialdemokraten nach einem Finanzbeschaffungsplan Ausschau. Sie sehen in der vom österreichischen sozialistischen Ökonomen Rudolf Goldscheid[200] entwickelten Vermögensabgabe das geeignete Mittel.

[198] *Sten. Bull. NR* 1922, S. 751.

[199] Ebd., S. 734.

[200] Rudolf Goldscheid (1870–1931), Anhänger des deutschen Monistenbundes und Mitbegründer (neben Max Weber und Ferdinand Tönnies) der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, vgl. *Brockhaus Lexikon*, Wiesbaden 1969, Bd. 7, S. 454.

Eine rasche Geldbeschaffung zu ähnlichen Zwecken hatte übrigens bereits 1918 die abgelehnte sogenannte «Opfermotion» des freisinnigen(!) Goetschel angestrebt.

Denselben Zielen dienen im Ausland nach dem Krieg das «Reichsnotopfer» in Deutschland und die Vermögensabgaben in Italien, Deutsch-Österreich, Polen und in der Tschechoslowakei.

1919 wird die Vermögensabgabe in Winterthur erstmals an Versammlungen der Sozialdemokratischen Partei diskutiert; der Berner Parteitag der SPS von 1920 erhebt sie dann zum Beschluß[201]. Offenbar hat sich diese Idee in der Partei unter dem Einfluß des stadtbernischen Finanzdirektors Gustav Müller, ein Sozialdemokrat aus dem rechten Flügel der Partei, durchgesetzt[202].

Aber von der mit dem Stigma der «Revolution machenden» Partei[203] versehenen Sozialdemokratie erwarten die Bürgerlichen die Revolution, und sei es im Kleid einer Volksinitiative. Auch den eigenen Reihen entspringen Töne dieser Art, sagt doch ein «Sozialist der Grütlianerrichtung», man wolle die «Revolution durch das Volk hindurch, durch Volksentscheid»[204].

Dem Urnengang über die Vermögensabgabeinitiative geht ein beispielloser und völlig einseitig geführter Abstimmungskampf voraus[205]. Das ganze Volk gehört auf einmal zu jenen 6‰ der wirklich Begüterten, die unter der Abgabe zu leiden hätten. Ein beliebtes Plakat- und Flugblattsujet etwa zeigt einen schmächtigen Bauern im Begriff, sein kärgliches Feld zu bestellen. Seine beiden Ochsen werden eben durch einen dicklichen, schwarzgekleideten Beamten des eidgenössischen Fiskus vom Pflug gelöst und «eingezogen». Auf anderen Plakaten erscheinen furchterregende, Kleinbürger umklammernde Steuer-Spinnen, aus Liquidationsgründen geschlossene Fabriken, eine rothäutige, langfingrige Hand über einer friedlichen Agrar-Manufaktur-Landschaft ausgestreckt[206]. Die bildhafte Demagogie kennt keinerlei Grenzen.

Widerstand gegen die Initiative zeigt sich vor allem auf seiten der Wirtschaft und der Katholiken und unter Aufbietung beträchtlicher finanzieller Mittel.

Am 3. Dezember 1922 gehen 86,3% aller Stimmberechtigten zur Urne – eine weder vorher noch nachher wieder erreichte Beteiligung. Die Vermögensabgabe wird wuchtig verworfen, mit 736952 Nein gegen 109702 Ja und mit sämtlichen

[201] *Sten. Bull. NR* 1922, S. 748.

[202] Großmann, Eugen, *Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie*, Bern 1948, S. 46.

[203] Gruner, Erich, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969, S. 142.

[204] Dick, Ernst, *Die Vermögensabgabe*, Zürich 1920.

[205] Einen Hinweis auf diesen einseitigen Abstimmungskampf erkennen wir in folgendem Umstand: unter dem Stichwort «Vermögensabgabe-Initiative 1922» sind im Sachkatalog der Schweizerischen Landesbibliothek in Bern 4 Pro- und 33 Contra-Schriften registriert; vgl. Sachkatalog Position 336.217 B.

[206] Vgl. die Abbildungen in Margadant, Bruno, *Für das Volk – gegen das Kapital*, Plakate der schweizerischen Arbeiterbewegung von 1917 bis 1973, Zürich 1973, S. 14.

Standesstimmen. «A stupendous surprise to all»[207], bezeichnet Rappard das Resultat und weist auf die Wirkung der Propaganda hin und auch auf den Umstand, daß die sozialdemokratischen Massen dem Anliegen ihrer Partei gegenüber indifferent gelieben waren[208].

Die Wirkungen dieser Initiative sind verschiedenartig. Zum einen reiht sie sich in jene Begehren ein, die auf verschiedenartige Weise den Ausbau der Sozialversicherungen fordern und zum entsprechenden langjährigen Willensbildungsprozeß wohl nicht unerheblich beitragen[209]. Zum andern gehört sie zu den Vorstößen, die eine stärkere direkte Besteuerung der hohen Vermögen und Einkommen anstreben, wie das schon bei der Initiative für eine direkte Bundessteuer der Fall ist sowie bei weiteren Begehren, die wir noch zu behandeln haben werden. Die Vermögensabgabe bewirkt zudem eine für die Geschichte der Verfassungsinitiative wichtige Diskussion in den eidgenössischen Räten über die Frage der materiellen Reichweite des Initiativrechts und, wie wir gezeigt haben, über dessen angeblichen Mißbrauch. Das Beispiel der Vermögensabgabeinitiative dient schließlich dem Bürgertum noch lange als Argument gegen die Politik der Sozialdemokratie und ist damit eines jener Elemente, das dazu beiträgt, vorderhand die politische Integration der SPS auf Bundesebene zu verhindern[210].

420 *Das Branntweinverbot*

Das zweite Volksbegehren im Bereiche der Alkoholgesetzgebung ist die Initiative «über das Kantons- und Gemeindeverbotsrecht für gebrannte Wasser, die zum Genuß bestimmt sind»[211]. Sein Objekt ist aber im Unterschied zur Absinthverbotsinitiative nicht ein einzelnes Getränk, sondern der Alkohol bzw. dessen Mißbrauch im allgemeinen.

Wie ist die Initiative entstanden?

Das Alkoholgesetz von 1886 hat namentlich zum Ziel, das Brennen von Kartoffeln einzudämmen – der «Härdöpfeler» ist schon fast zur Volksseuche geworden[212]. Es ordnet in dieser Hinsicht folgendes:

[207] Rappard, William, E., *Democracy versus Demagogy*, in: *Political Science Quarterly* 1923, S. 380f.

[208] Rappard, *Democracy*, a.a.O., S. 386f.

[209] Berücksichtigt man den unbestreitbaren sozialpolitischen Gehalt der Vermögensabgabe-Initiative, so ist es unverständlich, weshalb Bratschi in seiner Arbeit über die Verfassungsinitiative und deren Funktion hinsichtlich der schweizerischen Sozialgesetzgebung mit keinem Wort auf dieses Begehren eingeht; vgl. Bratschi, a.a.O., S. 38ff.

[210] Der Bauernführer Ernst Laur focht sogar gegen die später zu behandelnde Zoll-Initiative II u. a. mit dem Argument, sie wolle, wie diejenige über die Vermögensabgabe, den Kommunismus in der Schweiz installieren, und rief den Stimmbürgern zu: «Schützt die Heimat, wie Ihr es am 3. Dezember in so erhebendem und gewaltigen Aufmarsche getan habt!», vgl. Laur, Ernst, *Die sozialdemokratische Zollinitiative und ihre Gefahren und Folgen für den Bund und die schweiz. Volks- und Landwirtschaft*, Bern 1923, S. 31.

[211] So lautet der amtliche Titel, vgl. *BBl 1927* II, S. 591.

[212] Laur, Ernst, *Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers*, Bern, 1942, S. 168.

- Fabrikationsmonopol des Bundes für gebrannte Wasser, unter Ausschluß der Obst- und Weinbrennerei (die Beaufsichtigung dieser beiden Arten der Alkoholproduktion obliegt den Kantonen);
- Einfuhrmonopol des Bundes für gebrannte Wasser;
- Verkauf von Sprit und Spiritus durch die Alkoholverwaltung;
- Reglementierung des Groß- und Kleinhandels mit gebrannten Wassern;
- Strafen bei Zuwiderhandlungen bis 10000 Franken oder bis zum Dreißigfachen der umgangenen Abgabe[213].

Anfänglich werden mit diesen Maßnahmen gute Fortschritte erzielt. Die Kartoffelbrennerei wird stark zurückgedrängt. Aber die Bestimmung, welche das Brennen von Obst und Wein praktisch frei läßt, macht die guten Resultate auf einer anderen Ebene wieder rückgängig.

Das Obst- und Weinbrennereiwesen, der Mostobstbau und das Mostereigewerbe breiten sich rasch aus und gefährden die Stellung der Alkoholverwaltung auf dem Branntweinmarkt. Die Branntweinpreise sinken infolge des privaten Konkurrenzdrucks, und der Schnapsverbrauch nimmt erneut zu.

Die Lage ist also in doppelter Hinsicht gravierend: finanzpolitisch in dem Sinne, als die Alkoholverwaltung hohe finanzielle Verluste erleidet, die sich 1922 auf mehrere Millionen beziffern[214]. Und sozialpolitisch, indem durch die erneute Zunahme des Schnapsverbrauchs die Volksgesundheit gefährdet wird.

Auf Petitionen zahlreicher volkshygienischer Verbände hin beginnen die eidgenössischen Behörden bereits 1916 mit Vorarbeiten für eine Revision der Alkoholgesetzgebung. Der Bundesrat strebt jetzt die Ausdehnung der Bundeskompetenz auf die Produktion sämtlicher gebrannter Wasser an. Als 1919 der entsprechende Gesetzesentwurf veröffentlicht wird, ersucht die Zentralstelle für die Bekämpfung des Alkoholismus (Lausanne) die Kommissionen der Räte, in das Gesetz Bestimmungen über das Kantons- und Gemeindeverbot für gebrannte Wasser aufzunehmen[215].

Doch die Räte folgen diesem Ansinnen nicht. Gegenüber der Vorlage erwächst zudem, vor allem aus der Innerschweiz, heftiger Widerstand, weil sie auch die Hausbrennerei konzessionieren will. 1923 wird diese Revisionsvorlage von Volk und Ständen verworfen.

Inzwischen und nachdem den Bemühungen der Zentralstelle kein Erfolg zuteil geworden ist, reicht diese am 10. November 1921 ein entsprechendes Volksbegehren ein, versehen mit der respektablen Summe von 154761 gültigen Unterschriften. Die Initiative lautet:

«Nach dem jetzt geltenden Art. 32 ter wird ein neuer Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen, der folgendermaßen lautet:

[213] Steiger, V.J., *Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der schweizerischen Alkoholgesetzgebung*, in: *Die Alkoholfrage in der Schweiz*, Bd. II, Heft 3, Basel 1937, S.223.

[214] Wettstein, Oskar, *Die Volksabstimmung über den neuen Alkoholartikel der Bundesverfassung*, Luzern 1923 (Schriften der FdPS Nr.7), S.4.

[215] Steiger, a.a.O., S.231.

Die Kantone und Gemeinden sind berechtigt, auf ihrem Gebiete die Fabrikation und den Verkauf der gebrannten Wasser, die zum Genuß bestimmt sind, zu verbieten.
Der Erlaß oder die Aufhebung solcher Verbote können sowohl nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts erfolgen als auch durch Volksabstimmung in dem Kanton oder in der Gemeinde, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten eine solche verlangt[216].»

Ein erstes Motiv für das Begehren sehen die Initianten im guten Beispiel, das die eine Gemeinde der anderen in bezug auf die Bekämpfung des Alkoholismus geben könne. Eine Gemeinde, die Ernst machen wolle mit diesem Kampf, sollte nicht durch Bundes- oder kantonale Gesetze daran gehindert werden, Herstellung und Verkauf von Branntwein zu verbieten.

Die Initianten hoffen, daß sich in den «Verbotsgebieten» bald öffentlicher Wohlstand einfinden werde und diese als lebendige Beweise für die Richtigkeit der Maßnahme gelten könnten. Man erstrebt also eine sittliche Reform durch «Anschauungsunterricht» anstelle eines staatlichen Verbots. Mit dieser Art der Bekämpfung des Alkoholismus würde zugleich, so die Initianten, das föderalistische Prinzip und die Gemeindeautonomie gestärkt und auf dieser Ebene die Volksrechte ausgedehnt[217].

Die Idee der Lokaloption, wie man das Gemeindebestimmungsrecht auch nennt, stammt aus den USA. Dort sollte die Prohibition in den ländlichen Gebieten, wo sie im Gegensatz zu den Städten erwünscht war, ermöglicht werden. Die Lokaloption wurde auch in den skandinavischen und baltischen Ländern sowie in Polen und Schottland praktiziert.

1900 ist der Gedanke des Gemeindebestimmungsrechts in der Schweiz durch ein Postulat Hilty zur Diskussion gestellt worden[218].

Der Bundesrat verwirft die Initiative mit einigen wenigen Argumenten. Er glaubt nicht, daß jene Gemeinden, deren Bewohner unter Alkoholmißbrauch leiden, sich selbst ein Verbot auferlegen würden. Das Verbot würde zudem den Genuß von Branntwein gar nicht treffen, und es wären Vollzugsschwierigkeiten zwischen Verbots- und freien Gemeinden zu erwarten. Der Bundesrat glaubt auch nicht an den föderalistischen bzw. direkt-demokratischen Wert der Lokaloption. In dieser Beziehung seien die Erfahrungen mit dem Absinthverbot zu wenig überzeugend[219]. Der Grund für seine negative Haltung dürfte eigentlich darin zu suchen sein, daß er die von ihm geplante Alkoholgesetzgebung durch die Initiative konkurrenziert sieht. Nachdem seine eigene Vorlage 1923 verworfen worden ist, vermeidet er es tunlichst, einfach die Initiative zur Abstimmung zu bringen, wie es rechtens gewe-

[216] *BBl 1927* II, S. 591.
[217] Ebd., S. 600.
[218] Ebd., S. 598.
[219] Dies ist eine Interpretation der Absinthinitiative, welche der Bundesrat zu einem früheren Zeitpunkt nicht in dieser Art vorgenommen hat – anläßlich der Debatten um die Motionen Maillefer und Brügger wies Bundesrat Motta auf die positive Rolle der Absinthinitiative hin, vgl. *Sten. Bull. NR* 1923, S. 152.

sen wäre[220]. Der Bundesrat ignoriert das Begehren während mehr als sechs Jahren. Er bringt es erst am 12. Mai 1929 zur Abstimmung, nachdem er in Absprache mit der Landwirtschaft, dem Mostereigewerbe, den Wirten, den Konsumvereinen und den Spirituosenhändlern (jedoch unter Auslassung der Alkoholgegner) 1926 eine Vorlage präsentiert hat, die einigermaßen Aussicht auf Erfolg gewährt. Die Räte hatten in langwierigen Verhandlungen ihr grundsätzliches Einverständnis durchblicken lassen[221]. Die Initiative wird mit 467724 Nein gegen 226794 Ja und mit allen gegen einen Halbkanton abgelehnt. Die Vorlage von Bundesrat und Bundesversammlung wird am nächsten eidgenössischen Abstimmungsdatum, dem 6. April 1930, angenommen.

Im Abstimmungskampf unterstützen die Sozialdemokraten und ihr einschlägiger Verband, der Sozialistische Abstinentenbund, geschlossen die Initiative. Aber auch einige bürgerliche Kantonalparteien geben für sie die Ja-Parole aus[222]. Gegner der Lokaloption sind besonders die Brauer, die Wirte und die Liqueurfabrikanten[223].

Dieses Volksbegehren ist von seiner taktischen Anlage her und in bezug auf die Art und Weise, wie es von den Behörden behandelt wird, ein etwas besonderer Fall. Es stellt den Typus eines Begehrens dar, das Alternativlösungen postuliert. Die Initiative bringt nicht einen isolierten singulären Vorschlag, sondern greift aktiv in eine behördliche Revisionsbewegung ein, um diese in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Wir werden im analytischen Kapitel auf diesen Typus zurückkommen. Der Bundesrat seinerseits behandelt die Initiative in gesetzwidriger Weise. Er zögert die Abstimmung bewußt so lange hinaus, bis für das Begehren angesichts einer stehenden behördlichen Vorlage keine Chance auf Erfolg mehr übrig bleibt. Diese Unverfrorenheit im Umgang mit dem Initiativengesetz ist möglicherweise auf eine Angst der Exekutive vor einem unerwünschten Ausgang der Initiativabstimmung zurückzuführen. Man hat immer noch das überraschende Resultat der Absinthverbotsinitiative vor Augen.

[220] Vgl. Baumberger, Georg, *Bachab mit der verkehrten Geschichte*, hg. vom Schweiz. Aktionskomitee für die Alkoholgesetzreform o.O. 1929, S.1: «Das Begehren ... mußte aber in der Behandlung durch die eidgenössischen Instanzen zurücktreten, weil diese mit Recht darin eine Gefährdung der bereits in Vorbereitung befindlichen Revision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung sahen ...»; in der Dezember-Session 1925 erkundigt sich Nationalrat Oprecht (soz. Zürich) beim Bundesrat nach dem Schicksal der Initiative – er bekommt aber keine Antwort, vgl. *Sten. Bull. NR* 1928, S.1031.

[221] Steiger, a.a.O., S.232.

[222] Blocher, E., *Alkoholfrage und Sozialismus*, in: *Die Alkoholfrage in der Schweiz*, Bd. II, Heft 3, Basel 1937, S.184.

[223] Vgl. Baumberger, a.a.O., S.5; gegen 200000 Franken hätten Großbrauereien, Weinhandel, Wirte und «Liquoristen» zur Bekämpfung der Initiative aufgebracht, beklagen sich die Initianten; vgl. *Branntwein-Initiative*, Referentenführer, Bern/Lausanne 1925, S.13.

Die Zollpolitik der zwanziger Jahre ist ein Knotenpunkt verschiedener Interessen. Mit den Zöllen sollen einerseits einheimische Gewerbezweige und namentlich die Landwirtschaft vor den Produkten der ausländischen Konkurrenz geschützt werden. Anderseits werden mit den Zollerträgen fiskal- bzw. finanzpolitische Ziele verfolgt. Diesen beiden übereinstimmenden Tendenzen steht eine dritte Position gegenüber, jene der Konsumenten. Sie sind vor allem an billigen Waren des täglichen Bedarfs interessiert. Ihre Vertreter wollen verhindern, daß die Lebenshaltung durch Zollschranken verteuert wird. Dieser Gegensatz widerspiegelt sich im Kampf um die Zollinitiative. Der Verlauf der Auseinandersetzung ist kurz etwa der folgende.

Nach dem ersten Weltkrieg steigt der Finanzbedarf des Bundes, wie wir schon im Kapitel über die Vermögensabgabe beschrieben haben. Gleichzeitig sinken die bisherigen Zollerträge vor allem infolge des allgemeinen Valutazerfalls. Die Zölle verlieren wegen der Preissteigerung ihre Wertrelationen, und die durchschnittliche Zollbelastung sinkt von 6% (1912) auf 3% (1920)[224]. In dieser Situation erläßt der Bundesrat Einfuhrverbote zum Schutze einheimischer Industriezweige. Er veranlaßt aber auch die Ausarbeitung eines neuen Gebrauchstarifs, der den veränderten Umständen Rechnung tragen soll. Weil man erfahrungsgemäß für die Aufstellung und Inkraftsetzung eines solchen Tarifs mit mehreren Jahren rechnen muß, operieren die Behörden mit dem Dringlichkeitsrecht. Die Tarifgesetzgebung vollzieht sich infolgedessen unter Ausschluß des Referendums[225]. Die Regierung setzt eine «Expertenkommission» ein, die lediglich drei Mitglieder umfaßt und den Auftrag erhält, einen neuen Tarif auszuarbeiten. Die Kommission besteht aus Oberzolldirektor Gaßmann, Vorortsdirektor Frey und Bauernsekretär Laur[226]. Der «Dreimännertarif», der darauf angelegt ist, die Bedürfnisse des Fiskus und der Wirtschaft zu befriedigen, enthält eine große Anzahl stark erhöhter Zollpositionen (einige bis 400% und mehr)[227]. Gegen dieses Vorgehen erwächst sofort Kritik in der Öffentlichkeit, vor allem auf der linken Seite. Der Verband Schweizerischer Konsumvereine (VSK) und insbesondere dessen Vizepräsident, Nationalrat Oscar Schaer, machen sich zu Wortführern der Konsumenten. Der VSK lanciert die Zollinitiative zusammen mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (welcher das Sekretariat administrativ betreut), mit dem Eidgenössischen Föderativverband, der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände, dem Schweizerischen Bund der Festbesoldeten, der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, dem Schweizerischen Grütliverein und mit «linksbürgerlichen Parteiorganisationen»[228].

Die Initianten protestieren mit ihrem Begehren nicht nur gegen den materiellen Gehalt des neuen Gebrauchstarifs, sondern auch gegen dessen «dringliches» Zu-

[224] Hotz, J., *Zollpolitik*, in: *HSVW 1939*, Bd. II, S. 606.
[225] Ebd., S. 607.
[226] Laur, *Erinnerungen*, S. 221.
[227] von Steiger, Kurt, *Die schweizerische Zollpolitik von 1900 bis 1930*, Diss. rer. pol. Bern, Bern 1933, S. 177f.
[228] Heeb, *Gewerkschaftsbund*, S. 213.

standekommen und Inkrafttreten. Sie reichen deshalb am 22. März 1922 ihre Initiative betreffend «Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage» mit 151 321 gültigen Unterschriften (von denen etwa 50000 in den Läden des VSK gesammelt sind[229]) ein. Das Begehren schlägt folgende Änderung der Bundesverfassung vor:

«Art. 29 der Bundesverfassung erhält folgende Fassung:
Bei Erhebung der Zölle müssen folgende Grundsätze beachtet werden:
1. Eingangsgebühren:
   a) Lebensmittel und andere zum nötigen Lebensbedarf erforderliche Gegenstände sind möglichst gering zu taxieren;
   b) ebenso die für die Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe;
   c) die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen.
   Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei der Abschließung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.
2. Allfällige Ausgangsgebühren sind möglichst mäßig festzusetzen.
3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Grenz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen. Die Festsetzung der Eingangs- und Ausgangsgebühren erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung. Dringliche Beschlüsse unter Ausschluß des Referendums sind hierbei nicht zulässig. Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter außerordentlichen Umständen in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen vorübergehend besondere Maßnahmen zu treffen. Solche Maßnahmen können vom Bundesrate erlassen und vorläufig in Kraft gesetzt werden, sind jedoch der Bundesversammlung sofort, oder wenn sie nicht versammelt ist, bei ihrem nächsten Zusammentritt zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten. Werden die Maßnahmen nicht innert drei Monaten seit ihrem Erlaß genehmigt, so hat sie der Bundesrat sofort außer Kraft zu setzen.
   Die Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgt in der Form eines nicht dringlichen Bundesbeschlusses. Wird ein solcher Bundesbeschluß in einer allfälligen Volksabstimmung verworfen, so hat der Bundesrat die besonderen Maßnahmen beförderlich, spätestens innert drei Monaten nach dem ablehnenden Volksentscheid, aufzuheben.

Art. 89, Absatz 2, erhält folgenden Zusatz:
Die in Artikel 29 vorgesehenen Bundesbeschlüsse dürfen nicht als dringlich erklärt werden. Übergangsbestimmung zu Art. 29: Der dringliche Bundesbeschluß vom 18. Februar 1921 betreffend vorläufige Abänderung des Zolltarifs, ebenso der auf Grund dieses Bundesbeschlusses abgeänderte Gebrauchstarif (Bundesratsbeschluß vom 8. Juni 1921) werden aufgehoben. Der abgeänderte Gebrauchstarif vom 8. Juni 1921 ist beförderlich, spätestens auf den 90. Tag nach dem Tage der Volksabstimmung, außer Kraft zu setzen[230].»

Der wunde Punkt dieser Initiative liegt zweifellos dort, wo sie dem Bundesrat die Möglichkeit entzieht, als Handelspartner mit weitgehenden Kompetenzen im Ausland aufzutreten. Denn die Gefahr einer direkt-demokratischen Mißbilligung von einzelnen, im außenhandelspolitischen «Bargaining» so wichtigen Zolltarifen, erschwert naturgemäß den schweizerischen Partnern den Aufbau einer günstigen Verhandlungsposition. Es ist dies eine Problematik, wie sie ähnlich im Falle des Staatsvertragsreferendums besteht.

[229] *NZZ*, 4. Januar 1923.
[230] *BBl 1923* I, S. 76f.

In seinem Bericht zur Initiative geht der Bundesrat auf dieses Problem ein. Er befürchtet, die schweizerische handelspolitische Tätigkeit würde gelähmt, und unser Land käme in die Rolle eines Spielballs der ausländischen Wirtschaftspolitik. Der einzelne Stimmbürger, meint die Regierung, sei gar nicht in der Lage, die Komplexität der verschiedenen Handelsverträge zu überblicken und deren Materien zu beurteilen.

Sodann erachtet der Bundesrat den durch die Initiative angefochtenen Gebrauchstarif als Hauptelement eines ganzen Programms wirtschaftspolitischer Vorkehren, die die Situation von Staat und Wirtschaft verbessern sollen. Dessen Wegfall würde die schweizerische Industrie ihres Schutzes berauben.

«Für nichts und wieder nichts und ohne eine Gegenleistung zu bekommen, sollen wir Zölle abschaffen und herunter setzen, damit das Ausland uns um so leichter und ungehinderter wirtschaftlich erdrosseln kann[231].»

Die einschlägigen Folgen dieser Initiativforderung wären Betriebsschließungen, Verbreitung der Arbeitslosigkeit und Verschärfung der Finanzknappheit.

In der Frage des Referendumsentzugs macht der Bundesrat außerordentliche Umstände geltend, die ihn gezwungen hätten,

«die Ermächtigung zur Aufstellung eines vorläufigen Zolltarifs einzuholen»[232].

Die Zolltarifinitiative enthält einige bedeutende Aspekte, denen wir auch bei anderen Volksbegehren begegnet sind oder noch begegnen werden. Wie erwähnt, richtet sich diese Initiative u. a. auch gegen die Anwendung des damaligen Artikels 89 BV, welcher Bundesrat und Bundesversammlung erlaubt, Bundesbeschlüsse als dringlich zu erklären und damit dem Referendum zu entziehen[233]. Es ist dies die Situation, welche Aubert als «négation de la démocratie directe» charakterisiert[234]. Zum erstenmal nun wendet sich ein Volksbegehren gegen die sogenannte Dringlichkeitspraxis, die vor allem in den dreißiger und vierziger Jahren zu unrühmlicher Bedeutung gelangen sollte. In diesem Rahmen kann die Zollinitiaitve II als direkter Vorläufer der späteren Volksbegehren mit den amtlichen Nummern 38, 40, 44, 45, 54 und 55 gelten, die allesamt gegen die Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse gerichtet sind und die schließlich zur Aufhebung des «Vollmachtenregimes» durch die denkwürdige Abstimmung vom 11. September 1949 führen[235].

[231] Ebd., S. 109.

[232] Ebd., S. 115.

[233] Der damalige Art. 89 BV lautet:
«Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich. Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.» Burckhardt, *Kommentar*, S. 765.

[234] Aubert, *Traité*, S. 421.

[235] Diese Aufhebung ist unmittelbar durch die Initiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» (eingereicht am 23. Juli 1946 mit 55796 gültigen Unterschriften durch ein überparteiliches Komitee vorwiegend waadtländischer Provenienz – Präsident ist Nationalrat

Ein weiterer Aspekt der Zollinitiative II ist ihre gegen die indirekten Konsumsteuern gerichtete Spitze und damit ihre Verwandtschaft mit früheren und späteren Bestrebungen der politischen Linken zugunsten einer stärkeren direkten Besteuerung von großen Einkommen und Vermögen.

Ein Novum bedeutet es schließlich, daß der damals innenpolitisch stark aktive Verband Schweizerischer Konsumvereine (heute Coop) und nicht eine traditionelle politische Organisation als eigentlicher Initiant des Begehrens auftritt. Damit erhält die in unseren Tagen oft kritisierte Erscheinung, daß große Handelsunternehmen sich nicht zuletzt aus Publizitätsgründen der Volksrechte bedienen, ihren Vorläufer. Das Präjudiz wird allerdings durch die Tatsache relativiert, daß es sich bei dieser Initiative um eine in der politischen Linken breit abgestützte Aktion handelt.

Die Zolltarifinitiative wird in der Volksabstimmung vom 15. April 1923 sehr deutlich, nämlich mit 467876 Nein gegen 171020 Ja und mit allen gegen einen Halbkanton verworfen. Das Resultat veranlaßt die Gegner der Initiative zum etwas übereilten Schluß, der «Souverän» habe nicht nur die Initiative bachab geschickt, sondern gleich auch noch «den neuen Tarif indirekt nachträglich genehmigt»[236]. Die Initianten hätten damit ihren Gegnern einen unfreiwilligen, aber guten Dienst erwiesen.

422 *Die Bundesverwaltungsreform*

Die Initiative «betreffend die Reform der Bundesverwaltung inklusive Bundesbahnen» weist zwei formelle Besonderheiten auf. Erstens wird sie als einzige während der von uns gewählten Berichtsperiode (1892–1939) als nicht zustande gekommene erklärt. Zweitens handelt es sich bei ihr um eine der beiden Initiativen, die in der selten angewendeten Form der allgemeinen Anregung gehalten sind (vgl. Kap. 443).

Die Initiative wird am 10. April 1922 mit 51032 gültigen, jedoch während einer zu langen Zeitspanne beglaubigten[237] Unterschriften eingereicht.

Sie lautet:

«Gestützt auf Art. 121, Abs. 4 und 5, der Bundesverfassung verlangen die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung des Inhalts, daß die gesamte Bundesverwaltung, inbegriffen die Bundesbahnen, nach dem Grundsatz der größtmöglichen Einfachheit und Sparsamkeit organisiert und nach ökonomisch-kaufmännischen Gesichtspunkten geleitet werden muß.

Paul Chaudet, Sekretär der Lausanner Advokat Muret, auch der Zürcher LdU-Nationalrat Heinrich Schnyder gehört dazu) erzielt worden, obschon die Abstimmung knapp ausgegangen ist: 280755 Ja gegen 272599 Nein und $11^3/_2$ gegen $8^3/_2$ Stände (11. September 1949).

[236] Laur, *Erinnerungen*, S. 222, und Böschenstein, Hermann, *Bundesrat Edmund Schultheß, Krieg und Krisen*, Bern 1966, S. 127.

[237] Die Unterschriften mußten innerhalb eines zusammenhängenden Zeitraumes von 6 Monaten beglaubigt werden.

Der Verfassungsartikel soll den sofortigen Erlaß eines Bundesgesetzes vorschreiben, welches in der Bundesverwaltung inkl. Bundesbahnen jede Bürokratie und Doppelspurigkeit, insbesondere auch die Bestimmungen über die Organisation der Bundesbahnverwaltung im Rückkaufsgesetz vom 15. Oktober 1897 aufhebt, sparsamsten Betrieb gewährleistet und die Verantwortlichkeit der an der Leitung beteiligten Personen festlegt[238].»

Die Initiative scheint vor allem auf die Verhältnisse der SBB Bezug zu nehmen, wie sie das Rückkaufgesetz von 1898 bestimmt.

Der Verwaltungsapparat der Bundesbahnen ist in den zwanziger Jahren tatsächlich etwas überlebt, weil er

«weitgehend von abstimmungspolitischen Rücksichten diktiert war und viele Konzessionen an die föderative Staatsstruktur und die eingelebten Privatbahnverhältnisse machte»[239].

Die versteckte Kritik an der Verwaltung, welche im Initiativtext erkennbar ist, läßt vermuten, daß die Urheber des Vorstoßes einem in Kreisen der politischen Rechten gängigen Antibürokratismus und Antietatismus huldigen.

Die hinter dem Volksbegehren stehende Gruppe läßt sich nicht mehr genau identifizieren. Wir wissen lediglich, daß als Wortführer der Initianten ein aus dem aktiven Berufsleben zurückgetretener Zürcher Rechtsanwalt namens H. Schwendener figuriert – das Begehren wird denn auch in den Akten des Bundesrates da und dort als «Initiative Schwendener» bezeichnet.

Auf Antrag des Bundesrates haben die eidgenössischen Räte mit einem Bundesbeschluß (vom 13. Oktober 1922, AS XII 885) diese Initiative als «nicht zustandegekommen» erklärt.

Weshalb? Das damals geltende Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen schreibt in Artikel 5, Ziffer 1 vor:

«Art. 5. Ist ein Revisionsbegehren eingelangt, so ermittelt der Bundesrath die Zahl der gültigen Unterschriften. Außer Betracht fallen:
1. diejenigen Unterschriften, welche nicht innerhalb der Frist von 6 Monaten, vom Tage des Einganges des Revisionsbegehrens zurückgerechnet, durch die zuständige Amtsstelle (Art. 4, Ziff. 3) bescheinigt worden sind;[240]»
. ...
. ...

Die Initianten der Bundesverwaltungsinitiative reichen nun ihre Unterschriftenbogen bei der Bundeskanzlei an verschiedenen Daten zwischen dem 11. August 1921 und dem 10. April 1922 ein. Erst an diesem letzten Tag aber summieren sich die Unterschriften auf etwas mehr als 50000, so daß der Bundesrat diesen Tag als jenen des Eingangs des Volksbegehrens bezeichnet.

Bei der Frage der Gültigkeit der Unterschriften geht er davon aus, daß

«bei der Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften die sämtlichen Unterschriften, welche nicht in den dem Tage des Eingangs des Revisionsbegehrens vorangehenden sechs

[238] *BBl 1922* II, S. 1039.
[239] Wanner, F., *Bundesbahnen*, in: *HSVW 1939*, Bd. I, S. 318.
[240] *BBl 1892* I, S. 649.

Monaten (d. h. bis zurück zum 10. Oktober 1921, O.S.) durch die zuständige Amtsstelle bescheinigt, d. h. beglaubigt worden sind, nicht mitgezählt werden»[241].

Nach einer solchen Differenzierung ermittelt das eidgenössische statistische Bureau lediglich noch 11 803 gültige bzw. innerhalb der gültigen Frist beglaubigte Unterschriften.

Das Bundesarchiv bewahrt einen Briefwechsel Schwendeners mit dem damaligen Bundeskanzler Steiger auf. Es geht aus ihm hervor, daß Schwendener (nach der Erklärung, seine Initiative sei nicht zustande gekommen) von der Bundeskanzlei verlangt, ihm die Unterschriftenbogen zwecks nochmaliger Beglaubigung innerhalb der gesetzlichen Frist auszuhändigen. Als ihm beschieden wird, es handle sich um ein erledigtes Geschäft, dessen Unterlagen nicht herausgegeben werden könnten, bombardiert Schwendener den Bundeskanzler und den Bundesrat von Ende Oktober bis anfangs November 1922 fast täglich mit eingeschriebenen Briefen, in denen er die Behörden ziemlich unsanft behandelt. Daraus geht hervor, daß es sich bei Schwendener um einen eigentlichen «Beamtenhasser» handelt. Die Sache geht so weit, bis der Bundesrat in einer Sitzung formell beschließt,

«auf die Briefe des Herrn Schwendener (Zürich) nicht mehr zu antworten»[242].

Ginge es hinsichtlich der Wirkungsbeurteilung eines Volksbegehrens nach den subjektiven Empfindungen der Initianten, so müßte man in diesem Falle der Initiative für Bundesverwaltungsreform einen vollen Erfolg zumessen. Denn im Juni 1923 richtet sich Schwendener an die Öffentlichkeit mit der Erklärung, aufgrund seiner Initiative wäre man in der Verwaltung an die Durchsetzung einer Reform herangetreten, die nun erfreuliche Resultate zeitige:

«Unsere Initiative hat also bewirkt, daß in unserer Bundesverwaltung Vereinfachungen etc. durchgeführt und daß infolge davon jährlich rund Fr. 50000000.– (fünfzig Millionen Franken) eingespart werden können. Indem wir diesen Erfolg feststellen, erklären wir das uns gesteckte Ziel als erreicht und demgemäß diese Aktion als beendet[243].»

423 *Die Getreideversorgung*

«Fort mit dem eidgenössischen Brotvogt![244]»
Flugschrift

Die sogenannte Getreideordnung wird während der ganzen zwanziger Jahre hindurch heftig diskutiert. Es geht dabei um die Frage, wie die Schweiz in Kriegs-, Krisen- und Friedenszeiten mit Getreide versorgt werden kann und ob und wie das in der Kriegszeit etablierte Getreideeinfuhrmonopol des Bundes sowie die staatliche Förderung des Getreideanbaus aufrechterhalten werden sollen.

[241] *BBl 1922* II, S. 1042f.
[242] Bundesarchiv, Gesetze I 1848–1947, Akte 51.
[243] Flugblatt, Landesbibliothek.
[244] Titel einer Flugschrift, Landesbibliothek.

Für die ganze Vorgeschichte der Initiative und die allgemeine Problematik der schweizerischen Getreideversorgung in jenen Jahren verweisen wir auf den Aufsatz von Heinz Mesmer[245]. Hier soll nur in groben Zügen gezeigt werden, unter welchen Umständen es zur Einreichung einer Initiative «für eine monopolfreie Lösung der Getreidefrage» kommt.

Schon in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts Gegenstand sozialistischer Politik[246], wird das Getreidemonopol zu Beginn des ersten Weltkrieges Teil der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen des Bundesrates[247].

Diese umfassen hinsichtlich der Getreideversorgung zudem eine strenge Brotrationierung und einen zwangsweisen Mehranbau von Brotgetreide.

Als nach dem Krieg im Zuge des Abbaus der Notrechtsmaßnahmen besonders die Aufhebung des Getreidemonopols von bürgerlicher, industrieller und gewerblicher Seite gefordert wird, entsteht unter starker Anteilnahme des in seiner Meinung geteilten öffentlichen Interesses eine bundesrätliche Vorlage für eine monopolfreie Getreideordnung. Aus der Westschweiz ist bereits mit einer Initiative diesen Inhalts gedroht worden[248].

Im November 1924 fordert der Bundesrat die sofortige Aufhebung des Monopols und entwirft eine entsprechende Übergangsregelung.

Doch die eidgenössischen Räte versagen der uneinigen Regierung die Gefolgschaft und erheben eine Kommissionsvorlage zum Beschluß, die das Monopolsystem zur dauernden Einrichtung machen will[249]. Diese Abstimmungsvorlage wird am 5. Dezember 1926 von Volk und Ständen knapp verworfen. Nun erhält eine Getreideversorgungsinitiative Aufwind, welche von monopolgegnerischen Kreisen wie dem Handels- und Industrieverein, dem Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen und dem Schweizerischen Gewerbeverband stammt[250].

Sie wird am 16. Oktober 1926 mit 77062 gültigen Unterschriften eingereicht und hat folgenden Wortlaut:

[245] Mesmer, Heinz, *Die Errichtung einer definitiven Getreideversorgung in der Schweiz (1919–1929)*, in: *Die schweizerische Referendumsdemokratie im XX. Jahrhundert*, hg. von Roland Ruffieux, Fribourg 1972, S. 183ff.

[246] Vgl. Seidel, Robert, *50 Jahre Kampf für unseres Volkes Brotversorgung*, Flugschrift, Zürich 1926, S. 2; schon am 30. Juli 1878 reicht die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich eine kantonale Volksinitiative für die Verstaatlichung des Getreidehandels ein, unter anderem mit der Begründung, es seien «in unserer gegenwärtigen Gesellschaftsordnung ... die Getreidejuden die Meister über Leben und Tod» ...

[247] Laesser, Werner, *Getreideordnung*, in: *HSVW 1955*, Bd. I., S. 571; das Monopol war unter Ausschluß des Referendums eingeführt worden.

[248] *Die Getreidefrage als Wegscheide*, Broschüre des Schweiz. Aktionskomitees für eine monopolfreie Lösung der Getreidefrage, St. Gallen 1926, S. 28.

[249] *BBl 1928* I, S. 898.

[250] Bundesrat Schultheß, damaliger Chef des Volkswirtschaftsdepartements und vehementer Gegner des Volksbegehrens, nannte als Initianten diese «drei mächtigen Verbände»; Böschenstein, *Schultheß*, S. 154.

«1. Der Bund trifft Maßnahmen zur Sicherstellung der Getreideversorgung des Landes und zur Förderung des inländischen Getreidebaues.
2. Er soll insbesondere:
   a. selbst Vorräte an Getreide unterhalten oder für solche in anderweitiger Weise Vorsorge treffen;
   b. den inländischen Getreidebau sowie die Verwertung und Verarbeitung seiner Produkte durch hierzu geeignete Anordnungen und Maßregeln erleichtern und fördern, namentlich den Produzenten guten, mahlfähigen Inlandgetreides die Abnahme zu einem Preise sichern, der den Getreidebau im Inlande ermöglicht. Selbstversorger und Gebirgsgegenden sind in angemessener Weise zu berücksichtigen.
3. Die Ausführung vorstehender Grundsätze bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen. Dabei darf jedoch ein ausschließliches Recht der Einfuhr von Getreide (Monopol), vorbehältlich einer Zwangslage in Kriegszeiten, weder für den Bund noch für eine private Organisation geschaffen werden[251].»

Die Landesregierung spricht sich in ihrer Botschaft gegen diesen Vorschlag aus. Das Monopol könne nicht einfach aufgehoben werden, da sonst befürchtet werden müßte, man kehre zu den unerwünschten Verhältnissen zurück wie sie vor dem Krieg geherrscht hätten. 1914 sei lediglich ein Achtel des Bedarfs an Brotgetreide im Inland produziert worden[252].

Die Lösung der Initianten weise «schwere Mängel» auf: keine Handhabe, um Getreideversorgungsmaßnahmen auf den Handel auszudehnen; keine Bestimmung über die Finanzierung der Maßnahmen und keine solche hinsichtlich des Schutzes des Müllereigewerbes[253].

Der Bundesrat unterbreitet schließlich den Räten einen Gegenvorschlag zur Initiative, dem die norwegische Art und Weise der Getreideversorgung als Vorbild dient[254].

Die Vorlage, die Bundesrat und Bundesversammlung dem Begehren gegenüberstellen, enthält folgende Bestimmungen: Der Bund soll Vorräte an Brotgetreide unterhalten und einen Anbau desselben fördern, ferner die Interessen des Müllereigewerbes und der Mehl- und Brotkonsumenten wahren. Die Initianten anerkennen diesen Gegenvorschlag als bessere Lösung und unterstützen ihn geschlossen[255]. Mangels einer Rückzugsklausel muß die Initiative dennoch zur Abstimmung gebracht werden. Der Urnengang vom 3. März 1929 ergibt folgendes Resultat:

[251] *BBl 1928* I, S. 889.
[252] Ebd., S. 895.
[253] Ebd., S. 900f.
[254] Der Bundesrat sendet eigens «einen schweizerischen Inspektor» nach Norwegen, um die dortige Art und Weise der Getreideversorgung an Ort und Stelle zu studieren; danach kommt er zum Schluß, daß die «monopolfreie Lösung nach dem Muster Norwegens auch für die Schweiz vorteilhaft wäre», und teilt den Räten mit: «dieses System wollen wir auch in der Schweiz einführen». *BBl 1928* I, S. 939f.
[255] Mesmer, a.a.O., S. 251, und Böschenstein, *Schultheß*, S. 156.

	Volk		Stände	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Initiative	18 487	672 004	–	22
Gegenvorschlag	461 176	228 357	18 6/2	1

Der Gegenentwurf wird praktisch geschlossen unterstützt von den bürgerlichen Parteien und Verbänden. Auch die landwirtschaftlichen Kreise sind jetzt Anhänger der behördlichen Vorlage, während ihre früheren Partner, die Sozialdemokraten, mit denen sie 1926 für ein Monopol eingetreten sind, zusammen mit den Kommunisten und den Gewerkschaften sowohl den Gegenentwurf wie die Initiative bekämpfen[256].

424 *Die Erhaltung der Kursäle*

Sechs Jahre nachdem das Volksbegehren für ein Spielbankenverbot angenommen worden war, lanciert der Schweizerische Verkehrsverein die sogenannte Kursaalinitiative, um den neuen Verfassungsartikel zu ersetzen (vgl. Kap. 412). Er vertritt die Ansicht, die damalige Initiative habe nicht nur die Glücksspiele, sondern gleich auch die harmlosen, für die Fremdenindustrie lebenswichtigen Kursäle liquidiert. Das Kind sei also mit dem Bade ausgeschüttet worden[257]. Die Initianten unterstreichen, der direkte Anlaß zum neuen Volksbegehren sei das «äußerst zweifelhafte Resultat» des Spielbankenverbotes. Der Stimmbürger habe seinerzeit zwischen Initiative und Gegenvorschlag nicht richtig unterscheiden können, und das habe zum «wackeligen Resultat» mit einem Ja-Mehr von 6623 Stimmen geführt[258].

Aber es gibt natürlich noch wichtigere Gründe für die Wiederaufnahme der Spielbankenfrage. Die Kursaalgesellschaften können nachweisen, daß sie seit dem Inkrafttreten des Verbotes erhebliche Verluste in ihren Betriebsrechnungen hätten verbuchen müssen. Das Glücksspielverbot sei schuld an der schwindenden Attraktivität der Fremdenverkehrsorte[259]. Gleichzeitig wird aber auch auf das «unheimliche Anwachsen geheimer Spiel-cercles» hingewiesen, in welchen jede Nacht «Tausende» verlorengingen[260]. Aus den Defiziten der Kursäle wird gar abgeleitet, der Fremdenverkehr wäre bedroht und selbst die dortige Landwirtschaft und das Gewerbe litten unter Erwerbsausfall[261].

Die neue Initiative, die am 10. November 1926 mit 131017 gültigen Unterschriften eingereicht wird, lautet:

[256] Mesmer, a.a.O., S. 254.

[257] *Geleitwort zur Unterschriftensammlung über die Kursaal-Initiative*, Flugschrift, Zürich 1928, S. 3.

[258] Ebd., S. 4f.

[259] *Die Wirkungen des Spielverbotes für die Kursäle*, Flugschrift, o.O., o.J., S. 5.

[260] Ebd., S. 8.

[261] *Einige Orientierungen zur neuen Kursaal-Initiative zu Handen der titl. Presse*, o.O., o.J., S. 13.

«Die drei ersten Absätze des Art. 35 der Bundesverfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind verboten. Die Kantonsregierungen können unter den vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen den Betrieb der bis zum Frühjahr 1925 in den Kursälen üblich gewesenen Unterhaltungsspiele gestatten, sofern ein solcher Betrieb nach dem Ermessen der Bewilligungsbehörde zur Erhaltung oder Förderung des Fremdenverkehrs als notwendig erscheint und durch eine Kursaalunternehmung geschieht, welche diesem Zwecke dient. Die Kantone können auch Spiele dieser Art verbieten.

Über die vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen wird der Bundesrat eine Verordnung erlassen. Der Einsatz darf zwei Franken nicht übersteigen.

Jede kantonale Bewilligung unterliegt der bundesrätlichen Genehmigung. Ein Viertel der Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb ist dem Bunde abzuliefern, der diesen Anteil ohne Anrechnung auf seine eigenen Leistungen den Opfern von Elementarschäden sowie gemeinnützigen Fürsorgeeinrichtungen zuwenden soll[262].»

Besondere Beachtung verdient der letzte Absatz des Initiativtextes. Es sieht danach aus, als solle der Zweck die Mittel heiligen. Mit diesem Volksbegehren sieht sich der Bundesrat ausnahmsweise in einer komfortablen Situation. Er kann auf den seinerzeitigen, ähnlich lautenden Gegenvorschlag weisen. Nicht daß die Initiative den Intentionen der Regierung in allen Einzelheiten entsprochen hätte. Aber sie gibt ihr jedenfalls keinen Anlaß, einen Gegenvorschlag in ernsthafte Erwägung zu ziehen. Nach Ansicht des Bundesrates sind die Klagen gewisser Kuretablissements berechtigt, und die Gewinnbeteiligung des Bundes hält er für eine gute Sache[263].

Auch die eidgenössischen Räte verabschieden das Volksbegehren mit dem Antrag auf Annahme. Die Abstimmung vom 2. Dezember 1928 zeigt denn auch ein positives Resultat für die Kursaalinitiative. 296395 Ja stehen 274528 Nein und $13^3/_2$ annehmende $6^3/_2$ verwerfenden Ständen gegenüber.

425 *Die Gesetzgebung über den Straßenverkehr*

Mit ihrer Straßenverkehrsinitiative versucht die Schweizerische Straßenverkehrsliga die aufkommenden Probleme des motorisierten Verkehrs zu bewältigen[264].

Der 1921 aufgenommene Artikel 37bis der Bundesverfassung hatte dem Bund erlaubt, Vorschriften über Autos und Fahrräder zu erlassen. Gegen das dazuge-

[262] *BBl 1926* II, S. 878.

[263] *BBl 1927* I, S. 856f.

[264] Der Schweizerischen Straßenverkehrsliga gehören zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative an (1927):
Automobil-Club der Schweiz, Verband Schweiz. Motorlastwagenbesitzer, Verband Schweiz. Gesellschaftsauto-Besitzer, Verband schweiz. landwirtschaftl. Traktorenbesitzer, Union Motocycliste Suisse, Automobil- und Motorradfahrer-Verband des Kt. Zug, Schweiz. Radfahrer-Bund, Arbeiter Touring-Club «Solidarität», Union Cycliste Suisse, Schweiz. Berufschauffeure-Vereinigung, Schweiz. Chauffeur-Club, Verkehrsliga Basel, Verkehrsliga St. Gallen, Liga der Verkehrsinteressenten des Kt. Zürich, Chambre Syndicale Suisse de l'Industrie de l'Automobile et du Cycle, Syndikat schweiz. Automobilhändler und Garagenbesitzer, Auto-Gewerbe-Schutzverband der Schweiz, Schweiz. Velo-,

hörende Ausführungsgesetz erwächst nun aber Widerstand. Die Straßenverkehrsliga ergreift das Referendum. Die Gegner des Gesetzes beanstanden vor allem die rigorose Ahndung von Verletzungen der Verkehrsvorschriften und die auf dem Veranlassungsprinzip beruhenden Haftpflichtbestimmungen. Die Straßenverkehrsliga spricht von einem Ausnahmegesetz gegen die Automobilisten, ja von einem «Klassengesetz». Die Fußgänger hingegen oder die «mit animalischer Kraft betriebenen Fahrzeuge» würden dagegen überhaupt nicht durch Vorschriften belästigt[265]. Obschon sich mit Ausnahme der Kommunisten alle Parteien für das Gesetz aussprechen, wird es am 15. Mai 1927 überraschend stark verworfen[266].

Die Liga geht von der Annahme aus, die Motorfahrzeugsteuern genügten den Kantonen nicht mehr, um den Ausbau und Unterhalt der Straßen zu finanzieren. Die Initiative will deshalb dem Bund einen größeren Einfluß auf Straßenverkehrsgesetzgebung, Straßenbau und -unterhalt gewähren. Das am 11. Oktober 1927 mit 51 580 gültigen Unterschriften begleitete Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

«Die Gesetzgebung über den Straßenverkehr ist Bundessache. Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, im Rahmen der eidgenössischen Verkehrsgesetzgebung Vorschriften zu erlassen, in denen die besonderen örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden.
Der Bund ist befugt, Bau und Unterhalt von Durchgangsstraßen zu übernehmen oder sich daran zu beteiligen.
Die Einnahmen, die dem Bund aus Zöllen, Steuern und anderen Abgaben auf den Betriebsstoffen der Motorfahrzeuge zufließen, sind unter die Kantone zu verteilen. Maßgebend sind hierbei die Aufwendungen der Kantone für Bau und Unterhalt solcher Straßen, die vom Bunde als für den Verkehr wichtig anerkannt werden.
Der Bund ist berechtigt, einen angemessenen Teil der von ihm nach den vorstehenden Bestimmungen erzielten Einnahmen zu behalten, wenn er Bau und Unterhalt von Durchgangsstraßen übernimmt oder sich daran beteiligt[267].»

In seiner negativen Stellungnahme beruft sich der Bundesrat auf die seinerzeitige Verwerfung des Ausführungsgesetzes zu Art. 37bis. Die Souveränität der Kantone dürfe nur so weit eingeengt werden,

«als die Erfüllung notwendiger Staatsaufgaben im kantonalen Rahmen unmöglich»[268] sei.

Er sehe keinen Grund, den Kantonen das Gesetzesrecht über den Straßenverkehr wegzunehmen. Die bestehenden Verfassungsartikel (37 und 37bis) erlaubten es, den

Nähmaschinenhändler- und Mechaniker-Verband; vgl. *Eingabe der Schweiz. Straßenverkehrsliga an die nationalrätliche Kommission für das Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr*, Zürich 1931, S. 2.

[265] *NZZ*, 9. Mai 1927; es handelt sich um einen Artikel, der die Gründe für die Ergreifung des Referendums zusammenfaßt, geschrieben von einem Exponenten des Komitees namens G. Brennwald, Rechtsanwalt in Zürich.

[266] Mit 343 387 Nein gegen 230 287 Ja, vgl. auch *NZZ*, 16. Mai 1927.

[267] *BBl 1928* II, S. 420f.

[268] Ebd., S. 422.

Kantonen genügend Bundesmittel für den Bau und Unterhalt großer Durchgangsstraßen zukommen zu lassen. Schließlich stellt der Bundesrat allen Ernstes die Frage, welches denn das Kriterium für die Bestimmung wichtiger Straßen wäre!

Man kann sich des Eindrucks nicht ganz erwehren, die Regierung habe ein gewichtiges Problem etwas leichtfertig behandelt. Natürlich ist die Forderung der Straßenverkehrsliga, den Straßenverkehr kurzerhand als Bundessache zu erklären, realitätsfern. Sie hätte die kantonale Straßenhoheit und dadurch die föderalistische Struktur der Schweiz empfindlich tangiert. Den Initianten muß man aber anderseits zugestehen, daß sie in prospektiver Weise die zunehmenden Verkehrsprobleme mit dem Erfordernis eines zentral organisierten Straßenwesens in Verbindung bringen und damit ihrer Zeit voraus eilen.

Den von der Situation her naheliegenden Gedanken eines Gegenvorschlags verfolgen weder Bundesrat noch Bundesversammlung, obschon die Regierung durch eine Eingabe des Touring-Clubs der Schweiz dazu aufgefordert wird[269].

Man darf an dieser Stelle verzeichnen, daß in der Abstimmung vom 6. Juli 1958 ein durch eine Initiative bewirkter Gegenvorschlag der Bundesversammlung angenommen wird, welcher der Straßenverkehrsinitiative von 1927 nicht unähnlich ist. Es handelt sich um die Verfassungsgrundlage für den Bau des Nationalstraßennetzes (Art. 36bis BV)[270].

Die Initiative wird am 12. Mai 1929 mit 420082 Nein gegen 248350 Ja und mit $17^4/_2$ verwerfenden gegen $2^2/_2$ annehmenden Ständen abgelehnt.

426 *Das Ordensverbot*

Die Initiative für den Erlaß eines verschärften Ordensverbots wird durch einen verhältnismäßig nebensächlichen Fall ausgelöst, ist aber Ausdruck eines Malaise, das bedeutend tiefer liegt.

Dank der Dissertation von Peter Stettler sind wir über die Umstände, die zum Begehren führten, gut orientiert[271]. Schon vor dem ersten Weltkrieg sprach Carl Hilty vom «Ordensegen», den der Schweiz damals das Deutsche Reich bescherte[272]. Die Frage wird aber eigentlich erst nach dem Krieg brisant, als nun das republikanische Frankreich mit seinen Orden politische Exponenten der Westschweiz dekoriert (namentlich mit dem roten Band der französischen Ehrenlegion). Den Hintergrund zu diesen Verleihungen, die von deutschschweizer Seite als unzumutbare Beeinflussungen, als politische Bestechungen gewertet werden, bilden die Auseinandersetzungen um die Genfer Zonen. An diesen wird die offene oder latente Frankreichfeindschaft gewisser politischer Gruppen geschürt, die den berüchtigten

[269] Der TCS gehört nicht zu den Mitgliedern der Straßenverkehrsliga.

[270] Über Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Initiativkomitees ist nichts bekannt.

[271] Stettler, Peter, *Das außenpolitische Bewußtsein in der Schweiz (1920–1930)*, Diss. phil. hist. Bern, Zürich 1969.

[272] Stettler, a. a. O., S. 151.

«Graben» zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz zur Voraussetzung und zum Kern ihrer Politik machen[273].

Die Orden selbst oder, wie man es auch nennt, das «Ordenunwesen», sind zunächst von eher gemäßigten und bezeichnenderweise «überparteilichen» Gruppen der politischen Rechten zum Gegenstand öffentlicher Erörterungen gemacht worden.

Im Rahmen der NHG trägt man sich schon zu Beginn der zwanziger Jahre mit dem Gedanken eines Verbotes, ohne sich allerdings zu einem entsprechenden politischen Vorstoß entschließen zu können. Dann aber beschließt der «Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz», welcher sich bereits im Kampf gegen den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund (1920) und für das Referendum gegen die Ratifikation des Zonenabkommens mit Frankreich (1923) hervorgetan hatte, eine Initiative für das Ordensverbot einzuleiten. Der unmittelbare Anlaß zu diesem Vorhaben, über welches der Volksbund am 17. Dezember 1927 Beschluß faßte, liegt im Nachrücken des Trägers französischer Orden, Pierre Favarger, an die Stelle des verstorbenen Otto de Dardel (beides Liberale) im Nationalrat. Der von der Neuenburger Regierung als gewählt erklärte Favarger wird auch von der Wahlprüfungskommission des Nationalrates akzeptiert, obschon sie feststellt, daß er Träger ausländischer Auszeichnungen ist und auf diese nicht verzichten will.

Der Nationalrat weist die Prüfung der Wahl an die Kommission zurück. Im Rat sind Bedenken gegen die Validierung der Wahl Favargers laut geworden, hält doch der damalige Artikel 12 der Bundesverfassung u. a. fest:

«Die Mitglieder der Bundesbehörden, die eidgenössischen Zivil- und Militärbeamten und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen noch Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen. Sind sie bereits im Besitze von Pensionen, Titeln oder Orden, so haben sie für ihre Amtsdauer auf den Genuß von Pensionen und das Tragen der Titel und Orden zu verzichten[274].»

Schließlich wird aber die Wahl dennoch anfangs Dezember 1927 validiert, was bei den Ordensgegnern «dem Faß den Boden ausgeschlagen haben» soll[275].

Bereits ein gutes halbes Jahr später, am 21. Juli 1928, ist die Ordensverbotsinitiative mit 75234 Unterschriften eingereicht. Sie lautet:

«1. Art. 12 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:
Art. 12. Von Regierungen auswärtiger Staaten Pensionen oder Gehälter, Titel, Geschenke oder Orden und Ehrenzeichen anzunehmen, ist allen Schweizern untersagt. Die Übertretung des Verbots zieht den Verlust der politischen Rechte nach sich. Der Bundesrat

[273] Königsberger, Ernst, *Titel und Orden in der demokratischen Republik*, Breslau 1932, S. 51; Königsberger bemerkt hier, die Initianten hätten sich gegen den Vorwurf des «Graben-Aufreißens» zur Wehr setzen müssen.

[274] Burckhardt, *Kommentar*, a. a. O., S. 155.

[275] Schreiben Nationalrat O. Schaers an Bundesrat H. Häberlin vom 16. Mai 1930, Bundesarchiv, Gesetze I 1848–1947, Handakten BR Häberlin.

kann Schweizer mit ständigem Wohnsitz im Ausland von dem Verbote auf ihr Gesuch ausnehmen.
Nicht unter das Verbot der Annahme von Pensionen und Gehältern fallen die Gegenleistungen auswärtiger Staaten aus Dienst- und Anstellungsverträgen.
2. In die Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird folgende Bestimmung als besonderer Artikel aufgenommen:
Übergangsbestimmung: Das Verbot des Art. 12 ist nicht rückwirkend. Sind jedoch Mitglieder der Bundesbehörden oder Bundesbeamte bereits im Besitz von Pensionen, Titeln oder Orden, so haben sie für ihre Amtsdauer den Verzicht auf den Genuß der Pensionen und das Tragen der Titel und Orden zu erklären. Auch dürfen im schweizerischen Heere weder Orden und fremdländische Ehrenzeichen getragen, noch von auswärtigen Regierungen verliehene Titel geltend gemacht werden[276].»

Diese Initiative stellt eine extreme Lösung des Problems dar. Sie ist zunächst einmal aus juristischen Gründen fragwürdig, weil sie Rechtsungleichheiten schaffen will. Nicht nur das von ihr vorgeschlagene rigorose Verbot und die unverhältnismäßigen Sanktionen(Verlust der politischen Rechte), sondern auch der Zeitpunkt, in welchem diese Lösung vorgeschlagen wird, weisen zudem auf die unverhohlene, mit dem politischen Rechtsextremismus verbundene Frankreichfeindschaft der Initianten hin. Das Komitee stellt sich zwar dar als Gruppe, in der «Schweizerbürger verschiedener politischer Parteien» vertreten wären[277]. Doch handelt es sich bei seinen Spitzenleuten um Vertreter des Volksbunds, dessen Stoßrichtung für das Deutsche Reich bekannt war. Als Präsident des Initiativkomitees amtet Eugen Curti-Forrer, Rechtsanwalt, Sohn von Theodor Curti und Schwiegersohn von Bundesrat Forrer. Vizepräsident und, wie aus den Akten[278] hervorgeht, eigentlicher Organisator der Initiative ist der Basler freisinnige Nationalrat Oskar Schaer. Wir sind ihm schon im Zusammenhang mit der Zollinitiative II begegnet. Weitere Mitglieder des Initiativkomitees sind die Professoren Albert Heim und Eduard von Waldkirch, die Journalisten Jakob Horner und Hans Oehler, der freisinnige Aargauer Nationalrat Otto Hunziker sowie Oberrichter Theodor Bertheau. Bertheau tritt später als verhaltener, Oehler als aktiver Frontist auf.

Auch in der Öffentlichkeit sind die Initianten bald als zweifelhafte Bekämpfer fremder Einflüsse abgestempelt. Leonhard Ragaz spricht vom «schweizerisch-alldeutsche(n) Volksbund für die Abhängigkeit der Schweiz von Potsdam», die «Gazette de Lausanne» von den «Chevaliers de l'Ordre teutonique»[279]. Die Sozialdemokraten illustrieren ihre Zweifel an der Initiative mit dem Hinweis, diese stamme von Arbeiterfeinden, Antisemiten und Hakenkreuzlern.

[276] *BBl 1928* II, S. 409f.

[277] Curti, Eugen, *Zur Revision des Art. 12 der Bundesverfassung* (Ordensverbot), in: *Schweiz. Monatshefte für Politik und Kultur*, Januar 1928, S. 544.

[278] Handakten Bundesrat Häberlin zur Ordensverbotsabstimmung, Bundesarchiv, Gesetze I 1848–1947; die Akten sind ziemlich umfangreich und geben einen guten Überblick von den Beziehungen zwischen Initianten und Bundesrat als auch von den Diskussionen innerhalb des Initiativkomitees.

[279] Stettler, a.a.O., S. 161.

Anderseits war das Ordentragen in fast allen politischen Milieux mehr oder weniger verpönt. Es bestand ein allgemeiner Wunsch nach einer Lösung, die die grobe Therapie der Initiative vermeiden und auf die heiklen außen- und innenpolitischen Zusammenhänge in dieser Frage Rücksicht nehmen sollte.

Der Entwurf des Bundesrates, den er dem Begehren gegenüberstellte, entsprach offensichtlich in manchen Teilen diesem Anliegen. Die Regierung will nicht ein generelles Verbot statuieren, sondern lediglich den Absatz 2 des geltenden Artikels präzisieren. Sie dehnt aber das Verbot auch auf Mitglieder kantonaler Regierungen und Parlamente aus. Die Bundesversammlung übernimmt im wesentlichen diesen Entwurf und erklärt ihn zu ihrem Gegenvorschlag. Daraufhin zieht das Komitee seine Initiative zurück, obschon eine Minderheit der Urheber, unter ihnen auch Eugen Curti, an ihr festhalten wollte. In einem Brief an die Bundeskanzlei bekräftigen denn auch die Initianten ihre Ansicht, nur ein Verbot für sämtliche Schweizer Bürger käme in Frage, aber im jetzigen Moment sei der Gegenentwurf die am meisten Erfolg versprechende Lösung[280].

Am 8. Februar 1931 wird der Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Ordensverbotsinitiative mit 293845 Ja gegen 124804 Nein und mit $14^{6}/_{2}$ annehmenden gegen die ablehnenden Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf angenommen[281].

427 *Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge*

Am 6. Dezember 1931, auf den Tag genau sechs Jahre nach Annahme der Verfassungsgrundlage für die AHV, wird die entsprechende Ausführungsgesetzgebung, das Bundesgesetz vom 17. Juni 1931 (AHVG), verworfen.

Das Referendum ist von katholisch-konservativen und mittelständisch-gewerblichen Kreisen ergriffen worden, die das AHVG als «entscheidenden Schritt zum Sozialismus» bekämpfen[282]. Dem gegnerischen Aktionskomitee gehören u. a. die Nationalräte Rudolf Gelpke (Basel, BGB), Germain Carnat (Delémont, BGB) und Hans Hoppeler (Zürich, fraktionslos), der Freiburger Sozialpolitiker und Theo-

[280] Rückzugserklärung im Schreiben Vizepräsident Schaers und Aktuar Ammanns an die Bundeskanzlei vom 6. November 1930, Bundesarchiv.

[281] *BBl 1931* I, S. 295.

[282] Vgl. Beck, Josef, *Die Versicherungsvorlage im Lichte der Wahrheit*, Freiburg i. Üe. 1931; der Freiburger Theologe und Sozialpolitiker Beck bekämpft diese «Lex Schultheß» (eigentliche Bezeichnung für den 1924 verworfenen Änderungsentwurf des Fabrikgesetzes, welcher die Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 54 Stunden vorsah) als «entscheidenden Schritt zum Sozialismus» – die in Frage stehende Initiative scheint ihm hingegen unterstützenswert, weil sie «vorläufig bis zur Schaffung eines annehmbaren Versicherungsgesetzes eine ganz befriedigende Lösung der Frage der Alters- und Hinterlassenenfürsorge bringen wird» – vgl. S. 5, 23 und 24 der angegebenen Schrift von Beck; Wolf schreibt das Referendum gegen das AHV-Gesetz der Eidgenössischen Front zu, vgl. Wolf, Walter, *Faschismus in der Schweiz*, Zürich 1969, S. 41.

logieprofessor Joseph Beck, der Zürcher Rechtsanwalt Frick und der Industrielle Blattmann aus Wädenswil an[283].

Die Gründe, welche diese Kreise gegen das AHVG vorbringen, muten konservativ, ja eigentlich reaktionär an. Die Gegner glauben, der durch das Gesetz vorgesehene «Versicherungszwang» (Beitrittsobligatorium) führe zum Staatssozialismus. Das AHVG enthebe die Versicherten der Selbstverantwortung und es zerstöre die angestammten Fürsorgefunktionen der Familie. Schließlich habe der Bund gar keine Mittel, um ein solches finanzpolitisches Wagnis einzugehen[284]. Diese Argumentation ist für die politische Beurteilung der Initianten der sogenannten Fürsorge- oder «Almosen»-Initiative maßgebend. Denn das Volksbegehren, welches das Aktionskomitee gleichzeitig mit dem Referendum lanciert, spielt im Kampf gegen die AHV lediglich eine instrumentale Rolle und bildet keine eigentliche materielle Alternative. Um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, für die Alten im Falle einer Ablehnung des AHVG nichts vorgekehrt zu haben, schlagen die AHV-Gegner mit ihrer Initiative einfach eine Übergangsregelung im Sinne einer Fürsorge für Alte, Witwen und Waisen vor[285].

Ihre am 30. November 1931, eine Woche vor der erwähnten AHVG-Abstimmung, mit der geringen Zahl von 51011 gültigen Unterschriften[286] eingereichte Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Art. 34 quater B. V. Übergangsbestimmung.
Ab 1. Januar 1932 und bis zur Wirksamkeit der Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet der Bund aus den Einkünften und Erträgnissen des Fonds für die Altersversicherung jährlich einen Betrag von 25 Millionen Franken für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge.
Dieser Betrag wird unter sämtliche Kantone verteilt im Verhältnis der durch die eidgenössische Volkszählung ermittelten Anzahl Personen schweizerischer Nationalität im Alter von über 65 Jahren.
Die Kantone haben die ihnen zufließenden Beträge für die Ausrichtung von Altersrenten an Greise und Greisinnen von über 65 Jahren, sowie von Beihilfen an Witwen und Waisen zu verwenden. Die Leistungen sind an Personen schweizerischer Nationalität auszurichten, die aus eigenen Mitteln und Pensionen ihren Lebensunterhalt in auskömmlicher Weise nicht bestreiten können.
Die Kantone führen diese Fürsorge unentgeltlich durch. Sie können dabei auch gemeinnützige Institutionen zur Mitwirkung heranziehen.
Der Bundesrat und die Kantone bestimmen das Nähere auf dem Verordnungsweg[287].»

[283] *NZZ*, 2. Dezember 1931.
[284] *NZZ*, 22. November 1931.
[285] Die Initianten erklären, man könne «eine groß angelegte Vorlage» nicht einfach verwerfen lassen, «ohne eine gewisse Sicherung für bedürftige Alte und Hinterlassene gegen die Zufälligkeiten einer Volksabstimmung zu schaffen», vgl. Steiger, Jacob, *Der Stand der Versicherungsfrage*, Bern 1932, S. 11.
[286] Die niedrigste für eine Volksinitiative eingereichte Anzahl gültiger Unterschriften während unserer Berichtsperiode.
[287] *BBl 1933* I, S. 53.

Der Bundesrat empfiehlt den Räten bei zwei Gelegenheiten Ablehnung des Volksbegehrens und Annahme seines Gegenvorschlages[288]. Doch die Bundesversammlung behandelt die Vorlage nicht,

«weil die weitere Behandlung des Traktandums durch die Notmaßnahmen des Bundes auf dem Gebiete des Finanzwesens unterbrochen wurde»[289].

Im Zuge einer Bereinigung wird die Initiative 1947 zurückgezogen[290].

428 *Die Krisensteuer*

«... es ist ein dringendes Gebot der Volkssolidarität, daß alle die, denen es trotz Krise gut geht, etwas beitragen, um der bittern Not der Arbeitslosen zu steuern[291].»
Max Weber, später National- und Bundesrat

Sinkende Einnahmen, wachsende Ausgaben – mit dieser banalen Formel läßt sich die finanzpolitische Situation charakterisieren, in welcher sich der Bundeshaushalt anfangs der dreißiger Jahre befindet. Einerseits bewirken sinkende Importe sinkende Zolleinnahmen. Ein wichtiger Tatbestand, wenn man bedenkt, daß 1931 die Zölle ca. 75% der eidgenössischen Steuereinnahmen darstellen[292]. Anderseits hat der Bund bedeutend mehr Mittel für Arbeitsbeschaffung, Arbeitslosenunterstützung u.a.m. bereitzustellen.

In dieser Lage will der Bundesrat Einsparungen vor allem im Bereich des Bundespersonals vornehmen: er plant einen Lohnabbau von 36 Millionen Franken. Die Arbeitnehmerorganisationen befürchten, daß das rigorose Sparprogramm der Behörden auch vor den Leistungen der Arbeitslosenversicherung und den übrigen Sozialwerken nicht haltmachen werde. Sie versuchen aber noch aus einem andern Grund, die offizielle deflationspolitische Richtung zu korrigieren.

Die Erhebung der Kriegssteuer zur Deckung der Weltkriegsschuld (Truppenaufgebot) kann 1932 abgeschlossen werden. Infolgedessen werden gerade jene höheren Einkommen und Vermögen spürbar entlastet, die vor allem von dieser direkten Steuer erfaßt worden sind. Deshalb bekämpfen nun die Gewerkschaften die defla-

[288] Vgl. *BBl 1933* I, S. 53ff., u. *BBl 1937* III, S. 37ff.

[289] *BBl 1937* III, S. 37.

[290] Es muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß in der Folge das Fürsorgeprinzip, welches anfänglich in den Zuwendungen des Bundes an die Stiftung für das Alter verwirklicht war, eine gesetzliche, in der Abstimmung vom 27. November 1938 angenommene Grundlage erhielt, die unübersehbare gemeinsame Züge mit den Postulaten des Volksbegehrens aufweist; wir glauben allerdings nicht, daß die Initiative in einem kausalen Zusammenhang zu dieser Lösung steht, weil das durch sie verfochtene Prinzip keine Erfindung der Initianten war. Vgl. *Berichte zur Eidgenössischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung*, Heft 2, Bern 1944, S. 40.

[291] Weber, Max, *Eine Eidgenössische Krisensteuer*, in: *Gewerkschaftliche Schriften*, Heft 6, Zürich 1932, S. 3.

[292] *Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1931*, S. 369.

torische bundesrätliche Krisentherapie, die einseitig auf Preis- und Lohnabbau tendiert, in der umstrittenen Absicht, die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie dadurch zu fördern.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), der Föderativverband und die Vereinigung der Angestelltenverbände (VSA) gelangen im März 1932 mit einer Eingabe an den Bundesrat. Sie fordern darin, die Kriegssteuer sollte unter der neuen Bezeichnung «Krisensteuer» weiterhin erhoben werden. Im weiteren wollen die Gewerkschaften das Getreidemonopol wieder einführen und zusätzliche Monopole schaffen, um die Einfuhr wichtiger Rohstoffe zu sichern[293].

Ungeachtet der im ganzen Land durchgeführten Kongresse und Demonstrationen, die gegen die bundesrätliche Krisenpolitik durchgeführt werden, spricht sich das Parlament für den Lohnabbau aus. Nun beginnt man die Unterschriftensammlung für folgende Initiative[294]:

«A. Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigefügt:
Ziffer 1. Der Bund erhebt eine außerordentliche Steuer zur Deckung der Ausgaben, die notwendig sind zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, vor allem für die Arbeitslosenhilfe und Arbeitsbeschaffung sowie für die Hilfe an die Landwirtschaft und andere notleidende Wirtschaftszweige.
Ziffer 2. Die Steuer wird in vierjährigen Perioden so oft erhoben, bis der dem Bunde zukommende Ertrag die vom 1. Januar 1933 an entstehenden Krisenausgaben des Bundes deckt. Diese Ausgaben sind auf ein besonderes Konto zu übertragen. Bleibt noch ein Betrag zu decken, der geringer ist als das voraussichtliche Ergebnis einer nochmaligen Wiederholung der Steuer, so entscheidet die Bundesversammlung endgültig darüber, ob und in welchem Umfange die Steuer noch einmal zu erheben sei.
Ziffer 3. Die natürlichen Personen entrichten die Steuer von ihrem Vermögen und ihrem Erwerb. Die Vermögenssteuerpflicht beginnt für Personen mit ausreichendem Erwerb bei einem Vermögen von mehr als zwanzigtausend Franken, für Personen ohne ausreichenden Erwerb bei einem Vermögen von mehr als fünfzigtausend Franken. Für Personen mit Unterstützungspflicht ist das steuerfreie Vermögen angemessen zu erhöhen.
Die Erwerbssteuerpflicht beginnt bei einem Erwerb von mehr als siebentausend Franken. Die Beträge des steuerfreien Erwerbs erhöhen sich um tausend Franken für Verheiratete, um je vierhundert Franken für jedes Kind unter 18 Jahren und für jede Person, der gegenüber der Erwerbende eine Unterstützungspflicht erfüllt.
Die Steuersätze sind progressiv und steigen in Klassen von ein bis fünfundzwanzig Promille des Reinvermögens und von anderthalb bis zwanzig Prozent des Reinerwerbs nach Maßgabe der diesem Beschluß beigefügten Tabellen I und II.
Die in Tabelle II genannten Steuerbeträge für die ganze Steuerperiode ermäßigen sich um fünfzig Franken für Verheiratete sowie um je zwanzig Franken für jedes Kind unter 18 Jahren und für jede Person, der gegenüber der Erwerbende eine Unterstützungspflicht erfüllt.
Ziffer 4. Für Erwerb aus Tantiemen, sofern deren Gesamtbetrag tausend Franken übersteigt, wird eine Zuschlagssteuer erhoben, die doppelt so hoch ist wie die Erwerbssteuer nach Tabelle II, aber mindestens vier Prozent der Tantiemen beträgt.

[293] Bratschi, Robert, *Die Krisenpolitik der Gewerkschaften*, Bern 1934.
[294] *BBl 1933* I, S. 733ff.; es handelt sich um den umfangreichsten, je eingereichten Initiativtext.

Ziffer 5. Die Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften entrichten die Steuer vom einbezahlten Aktienkapital und von den Reserven. Der Steuersatz ist progressiv und steigt in Klassen von anderthalb bis hundert Promille des einbezahlten Aktienkapitals und der Reserven. Innert dieser Grenzen richtet er sich nach dem Verhältnis des jährlichen Reingewinns zum einbezahlten Aktienkapital und zu den Reserven nach Maßgabe der diesem Beschluß beigefügten Tabelle III. Gesellschaften, bei denen der Reingewinn nicht mehr als ein Prozent des einbezahlten Aktienkapitals und der Reserven beträgt, sind steuerfrei.
Ziffer 6. Die Genossenschaften des schweizerischen Obligationenrechtes, mit Ausnahme der konzessionierten Versicherungsgenossenschaften, bezahlen acht Prozent von ihrem Reingewinn; zum Reingewinn werden nicht gerechnet die den Mitgliedern und Kunden gewährten Rückvergütungen und Rabatte.
Ferner bezahlen die Genossenschaften zwei Promille vom eigenen Vermögen der Genossenschaft (Genossenschaftskapital und Reserven).
Die konzessionierten Versicherungsgenossenschaften entrichten die Steuer von ihrer schweizerischen Prämieneinnahme; der Steuersatz beträgt sechs Promille der Prämieneinnahme.
Ziffer 7. Die übrigen juristischen Personen entrichten die Steuer von ihrem Vermögen. Die Steuerpflicht beginnt bei einem Vermögen, das zwanzigtausend Franken übersteigt. Der Steuersatz ist der nämliche wie für die natürlichen Personen, steigt jedoch nur bis zu fünf Promille; Familienstiftungen unterliegen dem Steuersatze für natürliche Personen gemäß Tabelle I ohne diese Beschränkung.
Ziffer 8. Von der Entrichtung der Steuer sind befreit:
a. der Bund und die Kantone und ihre Anstalten und Betriebe sowie die unter ihrer Verwaltung stehenden Spezialfonds, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern und die schweizerische Alkoholverwaltung;
b. die Gemeinden sowie die andern öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag öffentlichen Zwecken dient:
c. die übrigen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Arme und Kranke sowie für Alter und Invalidität oder andern ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dient.
Den Steuerpflichtigen, die infolge der Krise in Not geraten sind oder die sich sonst in einer Lage befinden, in welcher die Bezahlung der Krisensteuer für sie zur großen Härte würde, kann die Steuer ganz oder teilweise erlassen werden.
Ziffer 9. Für jede vierjährige Periode wird die Steuer neu veranlagt. Veranlagung und Bezug erfolgen durch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes. Die Selbsttaxation ist obligatorisch. Die Steuer wird in Raten eingezogen.
Die Kantone haben siebzig Prozent der eingehenden Steuerbeträge dem Bunde abzuliefern. Den ihnen verbleibenden Anteil am Ertrag der Krisensteuer haben sie in erster Linie zur Deckung der kantonalen und kommunalen Ausgaben für die Bekämpfung der Wirtschaftskrise zu verwenden.
Ziffer 10. Die Bundesversammlung wird endgültig die Vorschriften über die Ausführung dieses Verfassungsartikels sowie zur Sicherstellung der gleichmäßigen Durchführung der Steuer aufstellen und den Betrag der Krisenausgaben bestimmen.
B. Nach Erhebung der außerordentlichen Krisensteuer tritt dieser Verfassungsartikel wieder außer Kraft.

Tabelle I: Vermögenssteuer

Die Steuerklassen, Steuersätze und Steuerbeträge der Vermögenssteuer werden festgesetzt wie folgt:
(Der Steuerbetrag ist für jede Klasse von der untern bis zur obern Grenze derselbe.)

Klasse	Vermögen von über Fr.	Vermögen bis und mit Fr.	Steuersatz für die vierjährige Periode in Promille	Steuerbetrag für die vierjährige Periode Fr.	Steuerbetrag pro Jahr Fr.
1	20,000	25,000	1	20.—	5.—
2	25,000	30,000	1	25.—	6.25
3	30,000	35,000	1	30.—	7.50
4	35,000	40,000	1,1	38.50	9.65
5	40,000	45,000	1,2	48.—	12.—
6	45,000	50,000	1,3	58.50	14.65
7	50,000	55,000	1,4	70.—	17.50
8	55,000	60,000	1,5	82.50	20.65
9	60,000	65,000	1,6	96.—	24.—
10	65,000	70,000	1,7	110.50	27.65
11	70,000	75,000	1,8	126.—	31.50
12	75,000	80,000	1,9	142.50	35.65
13	80,000	85,000	2	160.—	40.—
14	85,000	90,000	2,15	182.75	45.70
15	90,000	95,000	2,3	207.—	51.75
16	95,000	100,000	2,45	232.75	58.20
17	100,000	110,000	2,6	260.—	65.—
18	110,000	120,000	2,75	302.50	75.65
19	120,000	130,000	2,9	348.—	87.—
20	130,000	140,000	3,05	396.50	99.15
21	140,000	150,000	3,2	448.—	112.—
22	150,000	160,000	3,35	502.50	125.65
23	160,000	170,000	3,5	560.—	140.—
24	170,000	180,000	3,65	620.50	155.15
25	180,000	190,000	3,8	684.—	171.—
26	190,000	200,000	3.95	750.50	187.65
27	200,000	210,000	4,1	820.—	205.—
28	210,000	220,000	4,25	892.50	223.15
29	220,000	230,000	4,4	968.—	242.—
30	230,000	240,000	4,55	1,046.50	261.65
31	240,000	250,000	4,7	1,128.—	282.—
32	250,000	260,000	4,85	1,212.50	303.15
33	260,000	270,000	5	1,300.—	325.—
34	270,000	280,000	5,2	1,404.—	351.—
35	280,000	300,000	5,4	1,512.—	378.—
36	300,000	320,000	5,6	1,680.—	420.—
37	320,000	340,000	5,8	1,856.—	464.—
38	340,000	360,000	6	2,040.—	510.—

Klasse	Vermögen von über Fr.	Vermögen bis und mit Fr	Steuersatz für die vierjährige Periode in Promille	Steuerbetrag für die vierjährige Periode Fr.	Steuerbetrag pro Jahr Fr.
39	360,000	380,000	6,2	2,232.—	558.—
40	380,000	400,000	6,4	2,432.—	608.—
41	400,000	420,000	6,6	2,640.—	660.—
42	420,000	440,000	6,8	2,856.—	714.—
43	440,000	460,000	7	3,080.—	770.—
44	460,000	480,000	7,25	3,335.—	833.75
45	480,000	500,000	7,5	3,600.—	900.—
46	500,000	520,000	7,75	3,875.—	968.75
47	520,000	540,000	8	4,160.—	1,040.—
48	540,000	560,000	8,25	4,455.—	1,113.75
49	560,000	580,000	8,5	4,760.—	1,190.—
50	580,000	600,000	8,75	5,075.—	1,268.75
51	600,000	620,000	9	5,400.—	1,350.—
52	620,000	640,000	9,3	5,766.—	1,441.50
53	640,000	660,000	9,6	6,144.—	1,536.—
54	660,000	680,000	9,9	6,534.—	1,633.50
55	680,000	700,000	10,2	6,936.—	1,734.—
56	700,000	720,000	10,5	7,350.—	1,837.50
57	720,000	740,000	10,8	7,776.—	1,944.—
58	740,000	760,000	11,1	8,214.—	2,053.50
59	760,000	780,000	11,4	8,664.—	2,166.—
60	780,000	800,000	11,7	9,126.—	2,281.50
61	800,000	820,000	12	9,600.—	2,400.—
62	820,000	840,000	12,4	10,168.—	2,542.—
63	840,000	860,000	12,8	10,752.—	2,688.—
64	860,000	880,000	13,2	11,352.—	2,838.—
65	880,000	900,000	13,6	11,968.—	2,992.—
66	900,000	920,000	14	12,600.—	3,150.—
67	920,000	940,000	14,4	13,248.—	3,312.—
68	940,000	960,000	14,8	13,912.—	3,478.—
69	960,000	980,000	15,2	14,592.—	3,648.—
70	980,000	1,000,000	15,6	15,288.—	3,822.—
71	1,000,000	1,050,000	16	16,000.—	4,000.—
72	1,050,000	1,100,000	16,5	17,325.—	4,331.25
73	1,100,000	1,150,000	17	18,700.—	4,675.—
74	1,150,000	1,200,000	17,5	20,125.—	5,031.25
75	1,200,000	1,250,000	18	21,600.—	5,400.—
76	1,250,000	1,300,000	18,5	23,125.—	5,781.25
77	1,300,000	1,350,000	19	24,700.—	6,175.—
78	1,350,000	1,400,000	19,5	26,325.—	6,581.25
79	1,400,000	1,450,000	20	28,000.—	7,000.—
80	1,450,000	1,500,000	20,5	29,725.—	7,431.25
81	1,500,000	1,600,000	21	31,500.—	7,875.—

Klasse	Vermögen von über Fr.	Vermögen bis und mit Fr.	Steuersatz für die vierjährige Periode in Promille	Steuerbetrag für die vierjährige Periode Fr.	Steuerbetrag pro Jahr Fr.
82	1,600,000	1,700,000	21,5	34,400.—	8,600.—
83	1,700,000	1,800,000	22	37,400.—	9,350.—
84	1,800,000	1,900,000	22,5	40,500.—	10,125.—
85	1,900,000	2,000,000	23	43,700.—	10,925.—
86	2,000,000	2,100,000	23,5	47,000.—	11,750.—
87	2,100,000	2,200,000	24	50,400.—	12,600.—
88	2,200000	2,300,000	24,5	53,900.—	13,475.—
89	2,300,000	2,400,000	25	57,500.—	14,375.—

Vermögen von je 100,000 Franken mehr bilden eine neue Klasse zum Steuersatz von 25 pro Mille für die vierjährige Periode.

Tabelle II: Erwerbssteuer

Die Steuerklassen, Steuersätze und Steuerbeträge für die Erwerbssteuer werden festgesetzt wie folgt:
(Der Steuerbetrag ist für jede Klasse von der untern bis zur obern Grenze derselbe.)

Klasse	Jährlicher Erwerb von über Fr.	Jährlicher Erwerb bis und mit Fr.	Steuersatz für die vierjährige Periode in Prozenten	Steuerbetrag für die vierjährige Periode Fr.	Steuerbetrag pro Jahr Fr.
1	7,000	7,500	1,5	105.—	26.25
2	7,500	8,000	1,65	123.75	30.95
3	8,000	8,500	1,8	144.—	36.—
4	8,500	9,000	1,95	165.75	41.45
5	9,000	9,500	2,1	189.—	47.25
6	9,500	10,000	2,25	213.75	53.45
7	10,000	11,000	2,4	240.—	60.—
8	11,000	12,000	2,55	280.50	70.15
9	12,000	13,000	2,7	324.—	81.—
10	13,000	14,000	2,85	370.50	92.65
11	14,000	15,000	3	420.—	105.—
12	15,000	16,000	3,15	472.50	118.15
13	16,000	17,000	3,3	528.—	132.—
14	17,000	18,000	3,5	595.—	148.75
15	18,000	19,000	3,7	666.—	166.50
16	19,000	20,000	3,9	741.—	185.25
17	20,000	21,000	4,1	820.—	205.—
18	21,000	22,000	4,3	903.—	225.75
19	22,000	23,000	4,5	990.—	247.50
20	23,000	24,000	4,7	1,081.—	270.25
21	24,000	25,000	4,9	1,176.—	294.—
22	25,000	26,000	5,1	1,275.—	318.75
23	26,000	27,000	5,3	1,378.—	344.50

Klasse	Jährlicher Erwerb von über Fr.	bis und mit Fr.	Steuersatz für die vierjährige Periode in Prozenten	Steuerbetrag für die vierjährige Periode Fr.	pro Jahr Fr.
24	27,000	28,000	5,5	1,485.—	371.25
25	28,000	30,000	5,8	1,624.—	406.—
26	30,000	32,000	6,1	1,830.—	457.50
27	32,000	34,000	6,4	2,048.—	512.—
28	34,000	36,000	6,7	2,278.—	569.50
29	36,000	38,000	7	2,520.—	630.—
30	38,000	40,000	7,3	2,774.—	693.50
31	40,000	42,000	7,6	3,040.—	760.—
32	42,000	44,000	7,9	3,318.—	829.50
33	44,000	46,000	8,2	3,608.—	902.—
34	46,000	48,000	8,5	3,910.—	977.50
35	48,000	50,000	8,9	4,272.—	1,068.—
36	50,000	52,000	9,3	4,650.—	1,162.50
37	52,000	54,000	9,7	5,044.—	1,261.—
38	54,000	56,000	10,1	5,454.—	1,363.50
39	56,000	58,000	10,5	5,880.—	1,470.—
40	58,000	60,000	10,9	6,322.—	1,580.50
41	60,000	62,000	11,3	6,780.—	1,695.—
42	62,000	64,000	11,7	7,254.—	1,813.50
43	64,000	66,000	12,1	7,744.—	1,936.—
44	66,000	68,000	12,5	8,250.—	2,062.50
45	68,000	70,000	13	8,840.—	2,210.—
46	70,000	72,000	13,5	9,450.—	2,362.50
47	72,000	74,000	14	10,080.—	2,520.—
48	74,000	76,000	14,5	10,730.—	2,682.50
49	76,000	78,000	15	11,400.—	2,850.—
50	78,000	80,000	15,5	12,090.—	3,022.50
51	80,000	82,000	16	12,800.—	3,200.—
52	82,000	84,000	16,5	13,530.—	3,382.50
53	84,000	86,000	17	14,280.—	3,570.—
54	86,000	88,000	17,5	15,050.—	3,762.50
55	88,000	90,000	18	15,840.—	3,960.—
56	90,000	92,000	18,5	16,650.—	4,162.50
57	92,000	94,000	19	17,480.—	4,370.—
58	94,000	96,000	19,5	18,330.—	4,582.50
59	96,000	98,000	20	19,200.—	4,800.—
60	98,000	100,000	20	19,600.—	4,900.—

Erwerb von je 5000 Franken mehr bildet eine neue Klasse zum Steuersatze von 20 Prozent für die vierjährige Periode.

Tabelle III: Aktiengesellschaften und Kommandit-Aktiengesellschaften

Die Steuerklassen und Steuerbeträge werden festgesetzt wir folgt:

Klasse	Verhältnis des jährlichen Reingewinns zum einbezahlten Aktienkapital und den Reserven in Prozenten		Steuerbetrag je 1000 Fr. des einbezahlten Aktienkapitals und der Reserven	
	von über	bis und mit	für die vierjährige Periode Fr.	pro Jahr Fr.
1	1	2	1.50	0.375
2	2	3	3.—	0.75
3	3	4	4.50	1.125
4	4	5	6.—	1.50
5	5	6	7.50	1.875
6	6	7	9.—	2.25
7	7	8	10.50	2.625
8	8	9	12.—	3.—
9	9	10	13.50	3.375
10	10	11	15.—	3.75
11	11	12	16.50	4.125
12	12	13	18.—	4.50
13	13	14	19.50	4.875
14	14	15	21.—	5.25
15	15	16	22.50	5.625
16	16	17	24.—	6.—
17	17	18	25.50	6.375
18	18	19	27.—	6.75
19	19	20	28.50	7.125
20	20	21	30.—	7.50
21	21	22	31.50	7.875
22	22	23	33.—	8.25
23	23	24	34.50	8.625
24	24	25	36.—	9.—
25	25	26	37.50	9.375
26	26	27	39.—	9.75
27	27	28	40.50	10.125
28	28	29	42.—	10.50
29	29	30	43.50	10.875
30	30	31	45.—	11.25
31	31	32	46.50	11.625
32	32	33	48.—	12.—
33	33	34	49.50	12.375
34	34	35	51.—	12.75
35	35	36	52.50	13.125
36	36	37	54.—	13.50
37	37	38	55.50	13.875
38	38	39	57.—	14.25
39	39	40	58.50	14.625

Klasse	Verhältnis des jährlichen Reingewinns zum einbezahlten Aktienkapital und den Reserven in Prozenten von über	bis und mit	Steuerbetrag je 1000 Fr. des einbezahlten Aktienkapitals und der Reserven für die vierjährige Periode Fr.	pro Jahr Fr.
40	40	41	60.—	15.—
41	41	42	61.50	15.375
42	42	43	63.—	15.75
43	43	44	64.50	16.125
44	44	45	66.—	16.50
45	45	46	67.50	16.875
46	46	47	69.—	17.25
47	47	48	70.50	17.625
48	48	49	72.—	18.—
49	49	50	73.50	18.375
50	50	51	75.—	18.75
51	51	52	76.50	19.125
52	52	53	78.—	19.50
53	53	54	79.50	19.875
54	54	55	81.—	20.25
55	55	56	82.50	20.625
56	56	57	84.—	21.—
57	57	58	85.50	21.375
58	58	59	87.—	21.75
59	59	60	88.50	22.125
60	60	61	90.—	22.50
61	61	62	92.—	23.—
62	62	63	94.—	23.50
63	63	64	96.—	24.—
64	64	65	98.—	24.50
65	65	66	100.—	25.—

Dieses Volksbegehren wird am 8. April 1933 mit der hohen Zahl von 2370001 gültigen Unterschriften eingereicht.

Nebst dem SGB, dem Föderativverband und der VSA wird es auch von einem späteren Unterkomitee für die Kriseninitiative, der Nationalen Aktionsgemeinschaft für wirtschaftliche Verteidigung, unterstützt[295].

Der Vollständigkeit halber bemerken wir, daß die Arbeitnehmerorganisationen gleichzeitig auch mit ihrem Referendum gegen den Lohnabbau beim eidgenössischen Personal Erfolg haben[296].

Die Krisensteuer-Initiative kommt zunächst in keiner Instanz zur Behandlung; wahrscheinlich deshalb, weil der Bundesrat sofort nach dem negativen Volksentscheid über das Lohnabbaugesetz ein neues Finanzprogramm ausarbeitet – übri-

[295] Weber, Max, *Die eidgenössische Krisensteuer*, in: *Gewerkschaftliche Rundschau*, Heft 11, Bern 1933, S. 353, 360.

[296] Volksabstimmung vom 28. Mai 1933.

gens unter Mitwirkung der beiden Komitees für die Initiative und das Referendum[297].

Dieses sogenannte Finanzprogramm II stellt einen Kompromiß dar. Einerseits enthält es trotz des Referendums wiederum einen Lohnabbau. Anderseits sieht es auf der Einnahmenseite auch eine Krisenabgabe vor. Diese soll bereits Steuerpflichtige mit einem Einkommen von bloß 4000 Franken erfassen. Sie setzt also bedeutend tiefer an als die Initiative, die erst bei Einkommen von 7000 Franken beginnen will und auch die Vermögen stärker zu belasten beabsichtigt.

Die Initianten scheinen im großen ganzen mit der Krisenabgabe einverstanden zu sein, weil sie im Prinzip eine Kopie des Initiativvorschlags darstellt. Unterschiedlich ist nur die Zeitspanne, während welcher die beiden Steuern erhoben werden sollen. Die Krisensteuer soll bis zur völligen Deckung der Krisenausgaben, die Krisenabgabe lediglich während vier Jahren erhoben werden. Diese Differenz veranlaßt die Initianten, trotz entsprechender Aufforderungen in der Öffentlichkeit, ihr Volksbegehren vorderhand noch nicht zurückzuziehen[298]. Der «wichtigste materielle Unterschied zwischen den beiden Steuerprojekten» (Max Weber) wird dann durch einen Bundesbeschluß vom 30. September 1938 aufgehoben, der die Erhebung der Krisenabgabe auch während der Jahre 1939–1941 regelt. Indem Volk und Stände den Bundesbeschluß in der Abstimmung vom 27. November 1938 annehmen, wird die Krisenabgabe verfassungsmäßig verankert[299]. Die Krisensteuer-Initiative der Gewerkschaften ist damit ihrem Sinne nach verwirklicht. Sie wird 1947 zurückgezogen.

429 *Der Ausbau der Alpenstraßen*

Ein gutes Beispiel dafür, wie eine Verfassungsinitiative ihre Ziele auf der Gesetzesebene verwirklichen kann, ist die Alpenstraßeninitiative. Die Initianten weisen schon bei Aufnahme der Unterschriftensammlung darauf hin, daß sie die Form der Verfassungsinitiative nur deshalb gewählt haben, weil es keine Gesetzesinitiative gebe. Damit deuten sie gleich auch an, daß man mit einem der Initiative weitgehend entsprechenden Bundesgesetz zufrieden sein und das Begehren zurückziehen würde[300].

Der Ursprung der Initiative liegt in einer Volksbewegung des Berner Oberlandes zugunsten des Baus einer Paßstraße über den Susten. Eine solche ist bereits 1901 in einer im bernischen Großen Rat erheblich erklärten Motion Lohner gefordert worden. 1928 bildet sich im Oberland aus Unmut

«über die Behandlung der wichtigsten Begehren unserer Landesgegend auf Verkehrsverbesserung»[301]

ein Aktionskomitee für den Bau einer Sustenstraße.

[297] Bratschi, *Krisenpolitik*, S. 17.
[298] Weber, *Krisensteuer*, in: *Gewerkschaftliche Rundschau*, S. 361.
[299] Perret, Ch., *Eidgenössische Krisenabgabe*, in: *HSVW 1939*, Bd. II, S. 98.
[300] Michel, W., *Alpenstraßen-Initiative und Sustenprojekt*, Meiringen 1934, S. 3.
[301] Michel, W., *Die wirtschaftliche Bedeutung einer durchgehenden Sustenstraße*, Denkschrift, Meiringen 1932, S. 62.

1931 erlassen die BGB, die FdP und die SP von Interlaken und Oberhasli einen gemeinsamen Aufruf für eine Volksversammlung in Interlaken. Diese Versammlung verabschiedet einstimmig eine Resolution zugunsten des Ausbaus der Alpenstraßen, primär aber für den seit dreißig Jahren geplanten Bau der Sustenstraße. Auch die Förderung des Fremdenverkehrs im Berner Oberland und in der Zentralschweiz ist Gegenstand der Resolution.

Unter der Leitung des freisinnigen alt Nationalrats Friedrich Michel konstituiert sich in der Folge aus dem Aktions- ein Initiativkomitee, welches auch in anderen, namentlich Gebirgskantonen, Unterstützung findet.

Der definitive Text des Begehrens wird 1933 erarbeitet, und am 15. Mai 1934 reicht das nunmehr unter dem Präsidium von Nationalrat Emil Stadler (Uster, FdP) stehende Initiativkomitee das Begehren «betreffend den Ausbau der Alpenstraßen und deren Zufahrtstraßen» mit 147830 gültigen Unterschriften ein[302].

Der Initiativtext lautet:

«In Anwendung des Art. 121 BV. stellen die unterzeichneten Stimmberechtigten das Begehren, es sei der Bundesverfassung folgende Bestimmung beizufügen:

Art. 23 ter

1. Der Bund sorgt für den Ausbau der wichtigsten, dem Reise- und Touristenverkehr dienenden Straßenverbindungen im Alpengebiet sowie deren Zufahrtstraßen.

[302] Die Initiativbogen (vgl. Bundesarchiv, Gesetze I 1848–1947/70) führen außerdem folgende Personen als Mitglieder des Initiativkomitees auf: «Alblas, Verkehrs-Direktor (Montreux); Ammann, Geschäftsführer der ‹Vereinigung Schweiz. Straßenfachmänner› (Zürich); Bösiger, Regierungsrat, Präsident der ‹Berneroberländ. Verkehrsvereinigung› (Bern); Bossi, B., Nationalrat, (Lugano); Budliger, Präsident des ‹Schweizerischen Wirtevereins› (Bern); Buchs, Regierungsrat, Präsident der ‹Baudirektoren-Konferenz› (Freiburg); Dechevrens, Président de la ‹Chambre syndic de l'industrie de l'automobile› (Genève); Ehrensberger, Dr., Präsident des ‹Schweizer Fremdenverkehrsverband› (Zürich); Gubler, Dr., Vizepräsident des ‹Schweiz. Radfahrer- und Motorfahrer-Bund› (Basel); Gugler, Dr., Präsident des ‹Schweiz. Alpenclub› (Baden); Henneberg, Dr., Präsident des ‹Touring-Club der Schweiz› (Genf); Haecker, Président de ‹l'Union Motocycliste Suisse› (Genève); Hostettler, Vorsitzender des ‹Verband Schweiz. Motorlastwagenbesitzer› (Bern); Iseli, Präsident des ‹Arbeiter-Touring Bund der Schweiz, Solidarität›, (Bern); Marzohl, Generalsekretär des ‹Schweiz. Radfahrer-und Motorfahrerbund›; Lachenal, Dr., Nationalrat, Verwaltungsratsmitglied des ‹Touring-Club der Schweiz› (Genf); Mende, Dr., Zentralpräsident des ‹Automobil-Club der Schweiz› (Bern); Meuli, Dr., Nationalrat, Präsident der ‹Parlamentarischen Gruppe für Verkehr, Hotellerie und Touristik› (Chur); Michel, Dr., a. Nationalrat, Präsident des ‹Verband Schweiz. Kursaalgesellschaften› (Interlaken); Monteil, Geschäftsleiter des ‹Verband Schweiz. Motorlastwagenbesitzer› (Bern); Primault, Generaldirektor des ‹Automobil-Club der Schweiz› (Genève); Oldani, Nationalrat, (Basel); Schirmer, Nationalrat, Präsident des ‹Schweiz. Gewerbeverband› (St. Gallen); Schläpfer, Kant. Ing., Präsident der ‹Vereinigung schweiz. Straßenfachmänner› (Herisau); Vallotton, Dr., Nationalrat, Verwaltungsrat des ‹Touring-Club der Schweiz› (Lausanne); Seiler, a. Nationalrat, Präsident des ‹Schweiz. Hotelier-Verein› (Zermatt); Wenk, Regierungsrat, Präs. des ‹Schweiz. Autostraßenverein› (Basel); Wichmann, Zentralpräsident des ‹Schweiz. Radfahrer- und Motorfahrer-Bund› (Zürich).»

Die Kosten des Baues fallen zu Lasten des Bundes.
Die beteiligten Kantone können zu angemessenen Beiträgen herangezogen werden.
Der Unterhalt der Straßen ist Sache der Kantone. Vom Ertrag des Zolles auf den Betriebsstoffen der Straßenfahrzeuge bleiben vorab 20 Millionen zur freien Verfügung des Bundes. Von dem diese Summe übersteigenden Betrag wird die eine Hälfte den Kantonen an ihre Straßenaufwendungen zur Verfügung gestellt, die andere Hälfte für den Ausbau der Alpen- und Zufahrtstraßen verwendet.
2. Ein Bundesbeschluß stellt die näheren Bestimmungen auf[303].»

Bei näherem Hinsehen entpuppen sich die von den Initianten angestrebten Ziele als recht vielseitig. Das Begehren setzt zunächst einmal verkehrspolitische Prioritäten, wobei sich die Initianten diesbezüglich auf die Empfehlungen der Alpenstraßenkommission des Verbandes Schweizerischer Straßenfachmänner stützen[304]. Dann enthält der Initiativtext Vorschläge für eine gezielte Verwendung der Erträgnisse aus dem Benzinzoll und bezieht stillschweigend durch den postulierten Bau und Unterhalt der Alpenstraßen auch die Arbeitsbeschaffung mit ein. Michel weist zum Beispiel auf die besondere Bedeutung der Erschließung «zweier armer und langer Bergtäler» (Gadmen- und Meiental) hin. Dies bedeute produktive Arbeitsbeschaffung und gleichzeitig Bergbauernhilfe. Nicht zuletzt habe indes der Ausbau der Alpenstraßen eine in den Interessen der militärischen Landesverteidigung liegende Bedeutung[305]. Der Bundesrat geht in seinem Bericht mit den Wünschen der Initianten nicht durchwegs einig. Grundsätzlich befürwortet aber auch er die Förderung des Fremdenverkehrs. Die Landesregierung hegt Zweifel gegenüber dem Gedanken der Arbeitsbeschaffung durch den Bau von Alpenstraßen. Solche Arbeit in großer Höhe und unter rauhen klimatischen Bedingungen sei nicht jedermanns Sache, und im Winter würde diese Beschäftigungsmöglichkeit gänzlich dahinfallen. Weitere Vorbehalte bringt die Regierung bezüglich der Rolle der Kantone im Straßenbau an. Trotzdem betont sie aber, daß der Fremdenverkehr vom Bund gefördert werden müsse. Ferner mißt sie dem Ausbau des Alpenstraßennetzes große militärische Bedeutung bei. Sie schlägt vor, dieses Vorhaben mittels eines Bundesbeschlusses zu verwirklichen.

In der Folge gelangen nun gemäß dem Bundesbeschluß vom 5. April 1935 jährlich (bis 1947) 6,5 Millionen Franken an die in Frage kommenden Kantone als Beiträge an den Bau und Unterhalt des Alpenstraßennetzes[306]. Dieses geht später im sogenannten Hauptstraßennetz auf. Die Initianten ziehen ihr Begehren ausdrücklich zugunsten dieses Bundesbeschlusses zurück. Offensichtlich sind sie von dessen Bestimmungen befriedigt worden.

[303] *BBl 1934* II, S. 501 f.
[304] «Nichts ist dringlicher als die Schaffung einer west-östlich verlaufenden internationalen Landestransversale von Genf bis Santa Maria ...», Michel, *Alpenstraßen-Initiative*, S. 17.
[305] Ebd., S. 18.
[306] Ruchti, Robert, *Straßennetz*, in: *HSVW 1955*, Bd. II, S. 430.

«Die Schweiz ist krank, sie muß sich einem Arzt anvertrauen. Sie braucht einen Mann und nicht nur Männer. Einzig und allein die Autorität eines Führers während der Übergangsperiode wird uns vor der Diktatur retten![307]»
Gonzague de Reynold

Das Instrument der Totalrevisionsinitiative, bereits seit 1848 bestehend, ist bis 1934 nicht benutzt worden, wenn man vom gescheiterten Versuch im Jahre 1865 (vgl. Kap. 2) absieht. Es ist bezeichnend, daß dieses brachliegende Recht gerade während der dreißiger Jahre zur Anwendung gelangt. Denn in dieser Zeit wird das überlieferte demokratische System der Schweiz von verschiedenen Seiten und unter verschiedenartigen Vorzeichen in Frage gestellt.

Die dreißiger Jahre wirken in mancher Beziehung für die schweizerische Politik belastend. Der Sieg der Faschisten im südlichen Europa wird zusätzlich akzentuiert durch Hitlers Machtergreifung im Norden. Die Weltwirtschaftskrise lastet schwer auf breiten Volkskreisen. Das parlamentarische System vermag infolge der direkt-demokratischen Umständlichkeit den Problemen wenig mehr denn hinterherzuhinken.

Alle diese Faktoren lassen Zweifel an der Grundordnung des Staates aufkommen, und die Unzufriedenheit weiter Kreise mündet in den Ruf nach «Erneuerung». An der Spitze der Rechts-Opposition marschieren die Fronten, schweizerische Ableger des sich in fast ganz Europa entwickelnden Faschismus[308], Korporativisten, und mit ihnen verschiedene Grüppchen und Organisationen, die in der Grauzone zwischen Rechtsbürgertum und Faschismus lokalisiert werden können.

Die Entwicklung dieser Kritik am schweizerischen Staat wie auch den Verlauf der Bewegung für eine Totalrevision schildert Peter Stadler in seinem entsprechenden Aufsatz mit den notwendigen Ausführlichkeiten[309]. Wir können demzufolge an dieser Stelle auf einige uns interessierende Merkpunkte dieser Totalrevisionsinitiative zu sprechen kommen.

Zunächst ist festzustellen, daß diese das erste Volksbegehren der rechtsradikalen Erneuerungsbewegungen, d. h. die erste eigenständige frontistische Aktion im Rahmen der direkt-demokratischen Rechte darstellt, obschon sich im Verlauf der Aktion auch bürgerliche Gruppen der Bewegung anschließen. Daß man bei den Fronten gerade zur Totalrevisionsinitiative greift, mutet wiederum typisch an.

[307] de Reynold, Gonzague, *Die Schweiz im Kampf um ihre Existenz*, Luzern 1934, S. 77.

[308] Zum Begriff ‹Faschismus› vgl. als Übersicht (mit Literaturangaben): Wippermann, Wolfgang, *Faschismustheorien*, Darmstadt 1975; zum Faschismus in der Schweiz vgl.: Wolf, Walter, *Faschimus in der Schweiz*, Zürich 1969; Glaus, Beat, *Die Nationale Front*, Zürich 1969; Lachmann, Günter, *Der Nationalsozialismus in der Schweiz 1931–1945*, Diss. phil. hist. Berlin, Berlin 1962; Zöberlein, Klaus-Dieter, *Die Anfänge des deutsch-schweizerischen Frontismus*, Diss. phil. hist. Marburg, Meisenheim am Glan 1970; u. a. m.

[309] Stadler, Peter, *Die Diskussion um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1933–1935*, in: *Schweiz. Zs. für Geschichte*, 1/1969, S. 75–169.

Denn von seiner potentiellen Wirkung her ist die Totalrevisionsinitiative ungleich radikaler und mit wesentlich mehr und tiefergreifenden Veränderungsmechanismen ausgerüstet als eine «normale» Partialrevisionsinitiative.

Artikel 120 BV schreibt vor, ein solches Begehren müsse «dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden». Im Gegensatz zur Partialrevisionsinitiative verlangen deshalb die Bestimmungen über die Totalrevisionsinitiative, daß die Vorlage weder parlamentarisch behandelt, noch daß sich der Bundesrat über ihre Opportunität ausspreche. Es bedarf auch keines Ständemehrs, da einzig das Volksmehr ausschlaggebend ist. Und – was wohl für die Initianten überhaupt am meisten zählt – wenn das Volk die Frage der Totalrevision bejaht, müssen National- und Ständerat neu gewählt werden. Diese Aussicht bietet einen wesentlichen Anreiz für die Fronten, welche bis anhin noch nicht an eidgenössischen Wahlen teilgenommen haben. Sie versprechen sich im Rahmen einer allgemeinen Veränderungseuphorie einen starken initialen Wahlerfolg zugunsten der in ihrer Sicht ohnehin zum Abdanken verurteilten angestammten Parteien.

In einigen Kreisen wird gar vermutet, das Begehren sei überhaupt nur wegen der Neuwahl der Räte lanciert worden[310]. Eine einheitliche, sich um das Anliegen der Bundesverfassungsrevision scharende Gruppe von Bewegungen läßt sich im Sommer 1934 ausmachen. Nachdem das von den Fronten und der Linken bekämpfte Staatsschutzgesetz knapp verworfen worden[311] und Bundesrat Häberlin aufgrund dieses Volksverdikts zurückgetreten ist, besammeln sich in Olten verschiedene Rechtskreise und Frontisten. Unter ihnen finden sich der Landesführer der Nationalen Front, Rolf Henne, der Führer der Volksfront, Oberstdivisionär Emil Sonderegger, der Redaktor des «Aufgebot», Jakob Lorenz und Samuel Haas, Direktor des Mittelpreßbüros[312] und Mitglied des Bundes für Volk und Heimat[313]. Diese Versammlung beschließt, die durch den Rücktritt des Magistraten und die abgelehnte Vorlage geschaffene instabile politische Situation auszunützen und die Unterschriftensammlung für die Revisionsinitiative zu forcieren[314].

Die «Nationale Tatgemeinschaft für das Volksbegehren auf Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung», die am 5. September 1934 mit 78050 gültigen

[310] Stadler, a.a.O., S. 104.

[311] Es handelt sich um die Volksabstimmung vom 11. März 1934, in welcher die Vorlage «Schutz der öffentlichen Ordnung» mit 488672 Nein gegen 419399 Ja verworfen wird, vgl. dazu Wolf, a.a.O., Seite 232; das Referendum gegen dieses Staatsschutzgesetz war von der SPS ergriffen worden, allerdings aus konträren Gründen, aufgrund deren es die Fronten bekämpften. Diesen war vor allem das in dem Gesetzesvorschlag enthaltene Verbot von Selbstschutzorganisationen ein Dorn im Auge; vgl. auch Neidhart, *Plebiszit*, S. 320.

[312] Das Mittelpressbüro war eine politisch extrem rechts stehende Nachrichtenagentur, Vorläuferin der heutigen Schweizerischen Politischen Korrespondenz.

[313] *Der Kampf um die Bundesverfassung*, hg. vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, Bern 1935, S. 3.

[314] Auch die im Stadium der Unterschriftensammlung befindliche Kriseninitiative, die in einem bestimmten Konkurrenzverhältnis zur Totalrevisionsinitiative stand, mag die Frontisten zum Handeln angeregt haben; vgl. auch Stadler, a.a.O., S. 125.

Unterschriften ihr Begehren auf der Bundeskanzlei abliefert, besteht aus der Nationalen Front, den Schweizerischen Jungkonservativen, der Landsgemeinschaft «Das Aufgebot» und dem Bund Neue Schweiz[315].

Solche wie anderweitige reformfreundliche Gruppen sind sich jedoch nur darüber einig, daß die Bundesverfassung revidiert werden soll. Über den materiellen Gehalt indes, über den systematischen Aufriß eines neuen Grundgesetzes bestehen entweder sehr unterschiedliche oder gar keine Vorstellungen. Bei den Fronten tendiert man zum zentralisierten Führerstaat. Die Katholisch-Konservativen stützen ihre Überlegungen auf die Enzykliken Quadragesimo anno und Rerum novarum und auf den durch Benito Mussolini in Italien eingerichteten Korporativismus[316]. Die Jungliberalen – übrigens die einzigen «Revisionisten», welche der Öffentlichkeit einen Programmentwurf für die neue Verfassung präsentieren – liefern eine pragmatische Adaptation der bestehenden Verfassung. Dieses Dokument ist, im ganzen besehen, die einzige ernstzunehmende Unterlage im Hinblick auf eine Totalrevision.

Interessant sind nun weniger die mit der angestrebten Reform verbundenen frontistischen und konservativen politischen Alternativen, die allesamt durch eine mehr oder minder banale und entschiedene Anbiederung an nationalistisch-ständeund führerstaatliche ausländische Vorbilder gekennzeichnet sind. Interessant ist vielmehr das Verhältnis der bürgerlichen Parteien zu dieser Initiative als einer Lockpfeife des Faschismus. Auch in bezug auf die einläßlichere Behandlung dieses Aspektes müssen wir auf den Aufsatz Stadlers verweisen. Immerhin darf festgehalten werden, daß sich die Katholisch-Konservative Volkspartei an ihrem Parteitag vom 27. Januar 1935 und die Liberal-demokratische Partei am Parteitag vom 8. Juli 1935 offiziell für die Totalrevisionsbewegung aussprechen[317]. Auch die Schweizerische Bauernheimatbewegung, der Schweizerische Vaterländische Verband, die Eidgenössische Front und der Bund für Volk und Heimat sind für die Initiative eingestellt. Eine eigene Unterschriftensammlung führen die Jungliberalen durch, weigern sich dann aber, ihre rund 28000 gesammelten Unterschriften einzureichen, um sich damit von der Nationalen Tatgemeinschaft zu distanzieren[318].

Wie reagieren die Gegner der Fronten auf den Revisionsversuch? Die Linke, so namentlich die Gewerkschaften, unterscheidet deutlich zwischen der frontistischen

[315] *BBl 1934* III, S. 593ff.

[316] Schürmann, Priska, *Die Jungkonservativen und die Totalrevision der Bundesverfassung*, Universität Bern 1967 (unveröffentlichte Seminararbeit), S. 40ff., und Doka, Carl, *Verfassungsreform*, Einsiedeln 1934, S. 21ff.

[317] Schloms, Konrad, *Die neuen und alten politischen Gruppen der Schweiz im Kampf um die Neugestaltung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Leipzig 1937 – auf den ersten Blick eine Publikation, die die Juristen des «Führers und Reichskanzlers» zufriedenstellen mochte, entpuppt sich diese Schrift von Schloms als erstaunlich präzise Skizze der innenpolitischen Szene der Schweiz in den dreißiger Jahren und zudem als Plädoyer für die Eigenständigkeit der Eidgenossenschaft inmitten eines von totalitären Mächten beherrschten Europa.

[318] Vgl. Gebert, Alfred, *Die Jungliberale Bewegung der Schweiz 1928–1934*, Universität Bern 1966 (unveröffentlichte Diplomarbeit).

und der bürgerlichen Gruppierung unter den Initianten. Dieser wirft sie vor, die liberalen Errungenschaften von 1848 in Frage zu stellen, ja noch hinter die Französische Revolution zurückzustreben und den mittelalterlich-kirchlichen Obrigkeitsstaat wieder errichten zu wollen. Die Fronten trifft der Vorwurf des Antiparlamentarismus, des Antidemokratismus und des blinden Kopierens nationalsozialistischer Vorbilder[319]. Die bürgerliche Kritik läßt sich mit den Worten des Zürcher Staatsrechtlers Dietrich Schindler zusammenfassen:

«Es fehlen heute drei Bedingungen, die 1848 und 1874 erfüllt waren: Die verfassungsrechtliche Vorarbeit auf dem Boden der Kantone, das deutliche Ziel der Totalrevision und das große geschichtliche Ereignis, das klare Fronten schafft und Entschlußfreudigkeit gibt[320].»

Am 8. September 1935 lehnt das Volk mit starkem Mehr, nämlich mit 511 578 Nein gegen 196 135 Ja, den Versuch ab, dem schweizerischen politischen System ein nationalistisch-autoritäres Gepräge zu geben.

431 *Schutz der Armee und ausländische Spitzel*

Auf den 9. November 1932 ist in der Salle communale de Plainpalais in Genf eine Manifestation angesagt. Sie trägt den Titel «Mise en accusation publique des sieurs Nicole et Dicker». Es handelt sich um die Führer der Genfer Sozialdemokraten, beide Mitglieder des Nationalrates. Die Veranstaltung wird von Rechtsextremisten unter dem Kommando von Géo Oltramare inszeniert. Die Genfer Behörden fürchten für jenen Tag Tumulte zwischen den Sozialisten und Oltramares Union nationale, so daß der Staatsrat den Bundesrat um militärische Hilfe angeht. Teilen einer in Lausanne stationierten Rekrutenschule wird daraufhin die Ordnungsaufgabe übertragen. Das Detachement macht im Laufe seines Einsatzes von den Waffen Gebrauch. Es sind 13 Tote und 40 Verletzte zu beklagen[321].

Im Anschluß an diese Ereignisse wird aufgrund freisinniger und konservativer Motionen[322] ein Staatsschutzgesetzesentwurf erarbeitet. Die Linke ergreift dagegen das Referendum. Am 11. März 1934 wird die Vorlage verworfen (vgl. auch vorhergehendes Kapitel). Es folgen in den Räten weitere Vorstöße gegen die antimilitaristische Agitation der Linken. Ein Beispiel ist die Interpellation Valloton vom 25. September 1934, welche die an die Landesregierung gerichtete Frage enthält, ob es nicht an der Zeit sei,

[319] *Der Kampf...*, S. 22.

[320] *Totalrevision der Bundesverfassung*, hg. vom Überparteilichen Aktionskomitee gegen die Totalrevision, Glarus 1935; S. 7; Schindler war selbst nicht immer dieser Meinung: in einem Aufsatz für das Jahrbuch der NHG bejaht er die Totalrevision als «Sammelpunkt aller aufbauwilligen nationalen Kräfte», vgl. Stadler, a.a.O., S. 116.

[321] Vgl. u.a. Etter, a.a.O., S. 129.

[322] Nationalrat: Walter; Ständerat: Béguin; vgl. *Sten. Bull. NR* 1933, S. 144ff. und SR S. 123ff.

«gegen die Presse der äußersten Linken einzuschreiten, die Tag für Tag ungestraft unsere Behörden, unsere Milizarmee beschimpft und unsere Soldaten zum Ungehorsam aufhetzt»[323].

In solcher Situation beginnt die Eidgenössische Front mit dem Sammeln von Unterschriften für eine Armeeschutz-Initiative. Obschon sich diese frontistische Gruppe durch ihre unverhohlene Sympathie zum Dritten Reich und zur Idee des Führerstaats in deutlichem Maß kennzeichnet, wird ihr Begehren durch «die bürgerlichen Parteien und militärischen Organisationen» unterstützt[324]. In Zürich kann der Vorstoß auf dem Freisinnigen Parteisekretariat und gar an den Schaltern der Neuen Zürcher Zeitung unterzeichnet werden[325].

Der Text der Initiative, welche die Eidgenössische Front am 3. Oktober 1934 mit 56238 gültigen Unterschriften einreicht, lautet:

«Art. 22bis
Wer vor einer Versammlung oder Ansammlung von Personen, wer durch das Mittel der Druckerpresse oder in einer anderswie vervielfältigten Schrift oder Abbildung, wer durch Rundspruch oder Schallplatten zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreißen auffordert,
wer auf nämliche Weise wissentlich unwahre Behauptungen aufstellt oder verbreitet, die geeignet sind, die Armee verächtlich zu machen,
wer einen Dienstpflichtigen zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreißen verleitet, wird mit Gefängnis, in geringfügigen Fällen mit Buße bestraft.
Geht die Aufforderung auf Meuterei oder auf Vorbereitung einer Meuterei oder wird zur Meuterei oder zur Vorbereitung einer Meuterei verleitet, so ist die Strafe Zuchthaus oder Gefängnis.
Es finden die Militärstrafgerichtsordnung und die Militärstrafgerichtsbarkeit Anwendung.

Art. 70bis
Wer ohne Bewilligung auf schweizerischem Gebiet Amtshandlungen im Namen eines fremden Staates vornimmt,
wer auf schweizerischem Gebiet im Interesse einer fremden Regierung oder fremder Behörden Nachrichtendienst über die politische Fähigkeit von Personen oder Parteien betreibt, wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet, wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft. Ausländer sind überdies des Landes zu verweisen.
Als besonderer Straferschwerungsgrund gilt es, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äußere Sicherheit der Schweiz zu gefährden.

[323] *Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung* III, 1934, S. 18.
[324] *Der Bund*, 7. Oktober 1934
[325] Inserat des Initiativkomitees, Erscheinungszeitung unbekannt, Fotokopie eines Zeitungsausschnittes, der sich in den Akten des Bundesarchives befindet; an der Initiative beteiligt im Sinne einer aktiven Unterstützung ihrer Ziele und der Unterschriftensammlung ist auch die Schweizerische Offiziers-Gesellschaft, vgl. diesbezüglich Aufrufe in der *Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitung (ASMZ)*, Zofingen, 3/1934, S. 173 und 6/1934, S. 380.

Die allgemeinen Bestimmungen des Bundesstrafrechts finden Anwendung. Die strafbaren Handlungen sind durch das Bundesstrafgericht zu beurteilen, sofern der Bundesrat die Untersuchung und Beurteilung nicht den kantonalen Behörden überträgt[326].»

Dieser Text entspricht den Artikeln 3 und 8 des verworfenen Staatsschutzgesetzes. Der Initiative wird keine Folge gegeben. Der Bundesrat spricht sich in einem Bericht kleineren Umfangs, 13 Jahre nach der Einreichung der Initiative, gegen sie aus. Den Forderungen der Initianten ist hinsichtlich der Ergänzung von Art. 70bis BV durch den Bundesbeschluß vom 21. Juni 1935 betreffend Schutz der Sicherheit des Landes, hinsichtlich des Art. 22bis BV durch die Annahme des Schweizerischen Strafgesetzbuches in etwa entsprochen worden[327].

Einmal mehr sind damit Postulate eines Volksbegehrens durch Gesetze erfüllt worden.

Ein halbes Jahr nach Erscheinen der Botschaft des Bundesrates wird die Initiative, am 24. Mai 1948, zurückgezogen.

Das an sich recht bedeutungslose Begehren – bedeutungslos im Sinne des politischen Gewichts der gestellten Forderungen – wirft doch ein Streiflicht auf die gerne etwas verharmlosten und vergessenen Beziehungen zwischen bürgerlichen Parteien und Fronten. Die Tatsache, daß man die Initiative auf einem freisinnigen Parteisekretariat unterschreiben konnte, ist u. E. ein deutliches und in gewissem Sinne schwerwiegendes Indiz für eine in Teilfragen bestehende politische Zusammenarbeit zwischen (in diesem Fall) der freisinnigen Partei und einer faschistischen Gruppe. Dies um so mehr, wenn man in Betracht zieht, daß gerade die freisinnige Partei kaum je für die Unterstützung einer Volksinitiative Hand bot.

Jann Etter weist in einer Fußnote auf die Armeeschutzinitiative hin[328] und nennt unter den direkt beteiligten Initianten u. a. auch den späteren General, Oberstkorpskommandant Henri Guisan. Es ist bedauerlich, daß Etter aber nicht näher auf die Frage nach den tatsächlichen oder vermeintlichen politischen Verbindungen zwischen Fronten und Offizierskorps eintritt. Wir können der Frage nicht nachgehen und möchten nur darauf hinweisen, daß führende Offiziere mit dem Frontismus und dem Nazismus sympathisiert haben oder sich damit identifizierten. Dadurch entstand das Problem einer nationalsozialistischen Beeinflussung oberster militärischer Führungskräfte – denken wir nur an die Frontisten und Oberstdivisionäre Eugen Bircher, Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, und Emil Sonderegger oder an den Obersten Arthur Fonjallaz, dem wir gleich bei der Erörterung der nächsten Initiative begegnen werden.

[326] *BBl 1934* III, S. 596f.
[327] *BBl 1947* III, S. 705f.
[328] Etter, a. a. O., S. 276.

Fritz Roth behandelt in seiner Dissertation über die Geschichte der Schweizer Heimatwehr auch die frontistische Initiative für ein Verbot der Freimaurerei[329]. In einem ausführlichen Kapitel erörtert er sowohl die historische Dimension des Kampfes gegen die sogenannten Geheimgesellschaften als auch die zeitgeschichtliche Situation, in welche dieses Volksbegehren gestellt werden muß. Weiteren Aufschluß darüber erhalten wir auch in einem Aufsatz von Boris Schneider[330].

Bei der Freimaurerverbotsinitiative handelt es sich zunächst um einen stark von einer einzigen Persönlichkeit geprägten Vorstoß. Es ist dies Oberst Arthur Fonjallaz aus Lausanne, ehemaliger Lehrbeauftragter für Kriegsgeschichte an der ETH in Zürich[331]. Seine unterbliebene Beförderung schreibt der Oberst einer freimaurerischen Verschwörung zu – möglicherweise das subjektive Motiv zu einer politischen Aktion. Fonjallaz, Führer der Faschistischen Bewegung der Schweiz, versteht es anfangs der dreißiger Jahre, verschiedene Neuerungsbewegungen zu einer «Helvetischen Aktion gegen das Geheimbundwesen» zu vereinigen. Deren Ziel ist es, die Freimaurerei und ihre Vereinigungen in der Schweiz zu verbieten[332]. Die politischen Gründe des Anti-Freimaurertums liegen wohl in erster Linie in der frontistischen Ablehnung jeglichen Internationalismus. Den Freimaurern wirft man Vaterlandslosigkeit, Korruption und anderes mehr vor.

«Die Berner Landsgemeinde[333] war es, welche einstimmig die Resolution faßte, fortan als Feinde des Vaterlandes zu brandmarken:

der Kommunismus,
die Freimaurerei,
den Marxismus,
den politischen Liberalismus,
die antichristliche Propaganda,
die internationale Hochfinanz[334].»

Trotz dem ungelenken Hochdeutsch liegt der Ursprung solcher Parolen in Deutschland, das die freimaurerischen Vereinigungen nach 1933 wegen «staatsfeindlicher Einstellung» und «Zerstörung der völkischen Eigenart» verbietet[335]. An dieser

[329] Roth, Fritz, *Die Schweizer Heimatwehr 1925–1937*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1973.

[330] Schneider, Boris, *Die Fonjallaz-Initiative*, in: *Schweiz. Zs. für Geschichte*, 4/1974, S. 666ff.

[331] Wolf, a. a. O., S. 54f.

[332] An dieser «Aktion» sind vor allem die Fronten «Ordre politique national» und die Schweizer Heimatwehr beteiligt; vgl. Roth, a. a. O., S. 348, und Glaus, a. a. O., S. 103.

[333] Versammlung der Berner Heimatwehr vom 11. Februar 1934, an welcher u. a. auch Fonjallaz auftritt, vgl. Roth, a. a. O., S. 352.

[334] Fonjallaz, Arthur, *Die Initiative gegen die Freimaurerei*, Lausanne 1937, S. 3.

[335] Einem deutschen Lexikon aus der Zeit des Nationalsozialismus ist unter dem Stichwort Freimaurer zu entnehmen: «Vom Nationalsozialismus schärfstens bekämpft wegen staatsfeindlicher Einstellung und als an der Zerstörung der völkischen Eigenart arbeitend.» *Knaurs Lexikon*, Berlin 1938, S. 450.

Stelle ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Anti-Freimaurer-Bewegung schon damals eine Tradition aufweist, die auf Köpfe wie Philipp Anton von Segesser und Ulrich Dürrenmatt verweisen kann. Für diese sind die Freimauerer vor allem Vorkämpfer eines unerwünschten liberalen Staates[336].

Die Fonjallaz-Initiative, welche dasselbe Ziel anstrebt, wird am 31. Oktober 1934[337] mit 56238 gültigen Unterschriften eingereicht und lautet:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäß Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 folgendes Begehren:
Art. 56 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 sei zu ergänzen und soll folgenden Wortlaut erhalten:
Art. 56 der Bundesverfassung.
Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck, noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Über den Mißbrauch dieses Rechts trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen.
Jedoch sind Freimaurervereinigungen und Logen, Odd Fellows, die philanthropische Gesellschaft Union, ähnliche und ihnen affilierte Gesellschaften in der Schweiz verboten.
Jede Wirksamkeit ähnlicher ausländischer Gesellschaften sind ebenfalls in der Schweiz verboten[338].»

Obschon der Bundesrat auch nach einläßlichem Suchen[339] den Freimaurern nichts Nachteiliges vorwerfen kann und die Bundesversammlung ebenso wie die Landesregierung das Begehren zur Verwerfung empfiehlt, können die Initianten mit einer gewissen Popularität ihrer Idee rechnen. Alle Fronten, die bäuerlichen Kreise und Gottlieb Duttweilers Landesring stehen hinter dem Begehren oder unterstützen es offiziell. Aber auch der politische Katholizismus kann seine Sympathien für eine Aktion gegen die als Atheisten geltenden Freimaurer nur schlecht verbergen. In der Arbeiterschaft gelten sie ohnehin als «Bonzen», so daß sogar die Linke mit Differenzen zwischen der Meinung ihrer Parteinotabeln und dem politischen Verhalten der Basis rechnen muß.

Doch am 28. November 1937 wird die Initiative mit 515327 Nein gegen 234980 Ja und mit allen Ständen gegen den Kanton Freiburg verworfen[340].

[336] Schneider, a.a.O., S. 670f.

[337] Damit sind innerhalb zweier Monate drei Initiativen aus frontistischen Kreisen eingereicht worden, die Totalrevisionsinitiative am 5. September, jene für den Schutz der Armee am 3. Oktober und nun die Freimaurerverbotsinitiative am 31. Oktober 1934 – deutliche Anzeichen des Frontenfrühlings.

[338] *BBl 1934* III, S. 856.

[339] Der Bundesrat argumentiert, den Freimaurern könnten staatsgefährdende Umtriebe nicht nachgewiesen werden.

[340] Es muß noch darauf hingewiesen werden, daß sämtliche Unterschriften dieses Begehrens aufgrund einer Beschwerde der Großloge Alpina bei der die Initiative prüfenden nationalrätlichen Kommission auf ihre Gültigkeit hin untersucht werden mußten. Die Nachforschungen der einzelnen Gemeindekanzleien ergaben eine hohe Zahl von gefälschten oder sonstwie ungültigen Unterschriften; vgl. *BBl 1935* I, S. 721.

Die «Neue Zürcher Zeitung» kommentiert den Ausgang der Abstimmung:

«Die Sache der Geheimgesellschaften wäre nie zu retten gewesen, wenn der Vorstoß gegen sie auch nur von halbwegs seriösen Leuten geführt worden wäre...[341]»

Die unseriösen Leute sind nach Auffassung der Zeitung nicht unbedingt die federführenden Frontisten. Vielmehr wird mit diesen Worten auf ein Vorkommnis hingewiesen, das sich eine Woche vor dem 28. November ereignet. Man nennt sie die «Tödtli-Affäre». Durch eine Indiskretion werden Akten aus einem laufenden Verfahren gegen den Rußland-Schweizer Boris Tödtli, seines Zeichens «Kassenwart» der Nationalen Front, in der Presse publiziert. Diese Dokumente belegen, daß die Abstimmungskampagne für die Freimaurer-Initiative durch eine der Reichsregierung nahestehende Propagandastelle in Deutschland geplant worden ist; sie belegen aber nicht schlüssig, daß die Initianten zur Finanzierung ihres Vorhabens auch Geldmittel von dort erhalten haben. Doch in der aufgebrachten Öffentlichkeit nimmt man das als sicher und erwiesen an. Auf diese Einmischung deutscher Kreise reagieren manche Schweizer empfindlich und legen ein Nein in die Urne, ohne damit gleichzeitig für die Freimaurer votiert zu haben.

433 *Die Kriseninitiative*

Eines der bedeutendsten Volksbegehren zwischen 1892 und 1939 ist die am 30. November 1934 mit 334699 gültigen Unterschriften eingereichte Kriseninitiative. Sie zielt auf eine grundsätzliche, mehrere Ebenen von Maßnahmen miteinbeziehende wirtschafts- und, im Hintergrund, gesellschaftspolitische Kehrtwendung hin. Erstmals vielleicht wird mit der Kriseninitiative ein konkreter politischer Anstoß zu einer vorab wirtschaftspolitischen Systemveränderung unternommen. Schon dieser umfassende, generalisierende Aspekt des Begehrens birgt einige Probleme in sich.

Sie sind zunächst eher formeller Natur. Bundesrat und eidgenössische Räte erwägen hin und her, ob die Initiative dem Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie entspreche oder nicht. Bestimmte Kreise, die der Initiative abneigend gegenüberstehen, zum Beispiel der Handels- und Industrieverein, schlagen vor, den Vorstoß in zahlreiche einzelne Vorlagen aufgeteilt zur Abstimmung zu bringen. Ein anderer Vorschlag lautet dahin, die Initiative solle mit einigen noch hängigen Begehren, so der Alpenstraßen- und der Totalrevisionsinitiative, Volk und Ständen vorgelegt werden[342].

Solche Fragen des Procederes werden indes verhältnismäßig rasch entschieden, und der Bundesrat bringt die Kriseninitiative innerhalb unüblich kurzer Zeit zur Abstimmung. Zu diesem Handeln mag nicht zuletzt die hohe Unterschriftenzahl beigetragen haben.

[341] Roth, a.a.O., S. 387.
[342] *Volksrecht*, 11. Februar 1935.

Der Text der Initiative ist folgender:

«A. Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigefügt:

1. Der Bund trifft umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen.
Diese Maßnahmen haben zum Ziel die Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizerbürger.
2. Der Bund sorgt zu diesem Zweck für:
a. Erhaltung der Konsumkraft des Volkes durch Bekämpfung des allgemeinen Abbaus der Löhne, der landwirtschaftlichen und der gewerblichen Produktenpreise;
b. Gewährleistung eines Lohn- und Preisschutzes zur Sicherung eines genügenden Arbeitseinkommens;
c. planmäßige Beschaffung von Arbeit und zweckmäßige Ordnung des Arbeitsnachweises;
d. Erhaltung tüchtiger Bauern- und Pächterfamilien auf ihren Heimwesen durch Entlastung überschuldeter Betriebe und durch Erleichterung des Zinsendienstes;
e. Entlastung unverschuldet in Not geratener Betriebe im Gewerbe;
f. Gewährleistung einer ausreichenden Arbeitslosenversicherung und Krisenhilfe;
g. Ausnützung der Kaufkraft und der Kapitalkraft des Landes zur Förderung des industriellen und landwirtschaftlichen Exportes sowie des Fremdenverkehrs;
h. Regulierung des Kapitalmarktes und Kontrolle des Kapitalexportes;
i. Kontrolle der Kartelle und Trusts.
3. Der Bund kann zur Erfüllung dieser Aufgaben die Kantone und die Wirtschaftsverbände heranziehen.
4. Der Bund kann, soweit es die Durchführung dieser Maßnahmen erfordert, vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.
5. Der Bund stellt zur Finanzierung dieser besonderen Krisenmaßnahmen in Form zusätzlicher Kredite die notwendigen Mittel zur Verfügung. Er beschafft diese Mittel durch Ausgabe von Prämienobligationen, Aufnahme von Anleihen und aus laufenden Einnahmen.
6. Die Bundesversammlung stellt unverzüglich nach Annahme dieses Verfassungsartikels endgültig die erforderlichen Vorschriften für dessen Durchführung auf.
7. Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung auf jede ordentliche Session einen Bericht über die getroffenen Maßnahmen.
B. Dieser Verfassungsartikel bleibt während der Zeit von 5 Jahren, vom Tage seiner Annahme hinweg, in Kraft. Die Gültigkeitsdauer kann durch Beschluß der Bundesversammlung höchstens um weitere 5 Jahre verlängert werden[343].»

Es ist schwierig, in wenigen Sätzen die wirtschaftliche Krisensituation in der Schweiz während der ersten Hälfte der großen Depression (1929–1939) zu umreißen. Trotzdem ist ein Versuch hiezu notwendig, denn erst im Lichte der gegensätzlichen Auffassungen über die in dieser Lage zu treffenden Maßnahmen erhält die Kriseninitiative ihr eigenständiges Profil.

Nach Eugen Böhler geht damals die offizielle Wirtschaftspolitik von der Annahme aus, es handle sich um eine «Krise von außen». Infolgedessen hätten sich in einer freien Marktwirtschaft nach den Lehren der klassischen Ökonomie die

[343] *BBl 1935*, I, S. 277f.

betroffenen Wirtschaftssubjekte, vor allem die Unternehmen, anzupassen. Der Staat habe nur dort einzugreifen, wo bestimmte Wirtschaftszweige bedroht seien oder Arbeitslosigkeit auftrete. Die Krisenmaßnahmen, die «Bern» trifft, sind denn auch nur punktueller Natur. Sie zielen auf die Bereiche Landwirtschaft, Hotellerie, Stickerei, Uhren- und Schuhindustrie, private Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmungen[344]. Durch Arbeitsnachweis, Weiterbildung und Umschulung versucht man, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die von den Bundesratsparteien unterstützte Krisenpolitik geht schließlich darauf hinaus, auf dem Wege der Anpassung der Preise und Löhne an die Exportländer, d. h. durch Deflation, die handelspolitisch relevanten binnenwirtschaftlichen Größen auszugleichen.

Die Kriseninitiative richtet sich nun in der Hauptsache gegen diese Deflationspolitik. Statt Anpassung in Form von Preis- und Lohnabbau fordert sie den «systematischen Aufbau der schweizerischen Inlandwirtschaft»[345].

Unter Führung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und vor allem dessen damaligen wissenschaftlichen Adjunkten und späteren Bundesrates Max Weber formulieren die Initianten ihre Alternativpolitik. Diese kann in folgenden Überlegungen zusammengefaßt werden[346]: Die Deflationspolitik, d. h. der Abbau von Preisen und Löhnen wirkt sich krisenverschärfend aus. Eine Devaluationspolitik (Abwertung des SFr.) würde unkontrollierbare Auswirkungen auf die Binnenwirtschaft haben, wobei sie allerdings das kleinere von den zwei Übeln wäre. Abbau und Krisenverschärfung können aufgehalten werden durch geeignete Maßnahmen zur Erhaltung der Kaufkraft des Schweizerfrankens und die Schwierigkeiten der Außenwirtschaft durch entsprechende Maßnahmen handels- und fremdenverkehrspolitischer Natur. Alle diese Forderungen sind nicht neu, sie werden jedoch zum erstenmal als «Paket» postuliert. Schon das erste Volksbegehren der politischen Linken, die Initiative für ein Recht auf Arbeit Albert Stecks (vgl. Kap. 402) verfolgt zumindest bezüglich Existenzsicherung der arbeitenden Bevölkerung, Arbeitsbeschaffung, Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung identische Ziele. Wir haben dann bei der Erörterung der Krisensteuerinitiative (vgl. Kap. 428) gesehen, daß die Arbeiter- und Angestelltenverbände mit Erfolg einige ihrer Programmpunkte durch Krisensteuerinitiative und Lohnabbaureferendum verwirklichen konnten. Doch immer stärker zeigt sich jetzt die Notwendigkeit einer umfassenden Krisenbekämpfungspolitik. Und zwar je länger die Behörden ihre Politik der Anpassung, der Reaktion, fortsetzen und je mehr sich die Krisensituation in der Schweiz, entgegen der Entwicklung in umliegenden Ländern, verschärft[347].

[344] Böhler, Eugen, *Konjunktur- und Krisenpolitik*, in: *HSVW 1955*, Bd. II, S. 33.

[345] Holzer, M., *Konjunktur- und Krisenpolitik*, in: *HSVW 1939*, Bd. II, S. 46.

[346] Wir folgen den Darlegungen in: Weber, Max, *Was will die Kriseninitiative*, in: *Mitteilungen der NHG 1935*, S. 43ff., und in Gruner, Erich (Hg.), *Max Weber, Kampf um soziale Gerechtigkeit*, Bern 1967, S. 169ff.

[347] Hintermann, J., *Krise und Kriseninitiative aus der Sicht des Historikers*, S. 5 (unveröffentlichtes Referatsmanuskript); Hintermann weist darauf hin, daß die offiziellen Maßnahmen gegen die Krise unkoordiniert, improvisiert und planlos erfolgten.

Die Kriseninitiative ist auch von der Zusammensetzung des Initiativkomitees her betrachtet etwas Besonderes. Wie nie zuvor stehen hier hinter einem Begehren so viele bedeutende Organisationen – es ist praktisch die gesamte demokratische politische Linke, welche die Initiative verantwortet.

Als Initianten treten auf:
der Schweizerische Gewerkschaftsbund,
der Föderativverband des Personals öffentlicher Dienste,
die Nationale Aktionsgemeinschaft (NAG) zur Bekämpfung wirtschaftlicher Krisen und Not –
dieser gehören u. a. an:

der Verband der Schweizerischen Angestelltenverbände,
der Christlichnationale Gewerkschaftsbund,
der Schweizerische Verband Evangelischer Arbeiter und Angestellter,
der Schweizerische Lehrerverein,
die Schweizerische Bauernheimat-Bewegung[348].

Die Richtlinienbewegung, welche sich im Herbst 1936 bildet und deren Ziel zunächst ebenfalls die Überwindung der Krise bildet, setzt sich aus den Schlüsselorganisationen des Komitees für die Kriseninitiative zusammen, nämlich aus dem Gewerkschaftsbund, der Bauernheimat-Bewegung, der Vereinigten Angestellten- und Beamtenverbände und weiteren Organisationen, auf welche wir noch zu sprechen kommen werden[349].

Die Initiative wird schließlich unterstützt von der Sozialdemokratischen und der Kommunistischen Partei der Schweiz.

In der Botschaft des Bundesrates zur Kriseninitiative findet sich zunächst eine Aufzählung der im Rahmen der Krisenbekämpfung getroffenen Maßnahmen sozial- und wirtschaftspolitischer Natur sowie eine ausführliche Kritik an den Postulaten der Initianten. Diese läßt sich im bundesrätlichen Vorwurf zusammenfassen, die durch die Initiative angestrebte Lösung begünstige eine Entwicklung zur staatlichen Zwangswirtschaft hin, sie verkenne die binnenwirtschaftlichen und die außenhandelspolitischen Realitäten, sie schlage eine unmögliche Finanzierungsart (Anleihen) vor und wolle einen «kleinen, sozialistischen Zukunftsstaat» errichten[350].

In der Öffentlichkeit selbst ist die Kriseninitiative äußerst umstritten. Bürgerliche Parteien und Arbeitgeberorganisationen distanzieren sich aufs schärfste von der Aktion der «Front der Arbeit», wie sich die Initianten auch nennen. Hier

[348] Vgl. *Überwindung der Krise durch die Kriseninitiative*, hg. vom Schweiz. Aktionskomitee zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, Bern 1935, S. 69.

[349] Weber, Max, *Richtlinienbewegung*, in: *HSVW 1939*, Bd. II, S. 291.

[350] Wir erkennen hier einmal mehr eine im Vergleich zu früheren linken Vorstößen identische Argumentationsweise des Bundesrates, der sich durch das Beschwören einer angeblichen sozialistisch-kommunistischen Gefahr der sachlichen Auseinandersetzung über seine Politik entzieht.

spricht man von «Terror des Kapitals» und von der «Diktatur des Großbesitzes»[351]. Auf der Seite der Gegner geht man so weit, die Kriseninitiative als «verbrecherisches Unterfangen» zu bezeichnen, welches «das Schweizervolk ... in der Tiefe aufzuspalten» drohe[352].

Die Abstimmung vom 2. Juni 1935, also lediglich ein gutes halbes Jahr nach Einreichung des Begehrens, zeigt folgendes Resultat: 567425 Nein gegen 425242 Ja und $16^4/_2$ verwerfende gegen $3^2/_2$ annehmende Stände; Stimmbeteiligung 84,4%.

Es ist wohl unter anderem auch dieses verhältnismäßig knappe Resultat, das bewirkt, daß in den kommenden Jahren sukzessive die von der Kriseninitiative geforderten Vorkehren zu einem beträchtlichen Teil zur Anwendung gelangen. Auf diesen Sachverhalt weist Max Weber hin, indem er die 1947 angenommenen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung mit dem Initiativtext vergleicht[353].

Der Urnengang über die Kriseninitiative ist eigentlich die erste Initiativabstimmung, welche zu einem Plebiszit über die Regierungspolitik des Bundesrates wird. Auf einen solchen Schluß deuten die hohe Stimmbeteiligung und das relativ geringe Gefälle zwischen der Mehrheit der verwerfenden und der Minderheit der annehmenden Stimmen hin. Aber nicht nur die Initianten versuchen, dieses Plebiszit herbeizuführen[354], auch der Bundesrat will im Grunde die Entscheidung über seine Politik gefällt wissen. Sonst hätte er in seiner Botschaft zur Initiative nicht eindringlichst vor «einer verfehlten sozialistischen Wirtschaftsorganisation» gewarnt und den Stimmbürgern bewußt zu machen versucht, es gelte nun, «zwischen dem Möglichen und dem Unmöglichen» zu entscheiden[355].

434 *Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen*

Durch Fiskalnotrecht sind mit dem Finanzprogramm vom 10. Oktober 1933 etliche Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen für vier Jahre suspendiert worden[356]. Es erhebt sich nun vor allem gegen die Ausschaltung der Referendumsmöglichkeit Opposition in Form einer Volksinitiative, welche die Erhöhung oder die Einführung neuer Steuern der Volksabstimmung unterstellen will.

[351] *Volksrecht*, 31. Mai 1935.

[352] *NZZ*, 3. Juni 1935.

[353] Weber, Max, *Der Kampf um die Kriseninitiative*, in: *Unterwegs zur sozialen Demokratie (Festschrift für Hans Oprecht)*, Zürich o. J., S. 52f.

[354] Die NAG (Nationale Aktionsgemeinschaft) legte, die Initiative begleitend, folgendes Programm vor (in Stichworten):
1. Umorientierung der schweizerischen Wirtschaftspolitik
2. planmäßige Krisenbekämpfung
3. Richtlinien für die in Aussicht stehenden dringlichen Bundesbeschlüsse
4. Entwicklung der Außenhandelspolitik und des Fremdenverkehrs
Vgl. *NAG-Wegleitung zum Volksbegehren für Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not*, Luzern 1934, S. 3.

[355] *BBl 1935* I, S. 347, auch hier gelten die Anmerkungen, welche unter Anm. 350 gemacht wurden.

[356] *AS 49* / 839.

Das am 29. Dezember 1934 mit 103727 gültigen Unterschriften eingereichte Begehren lautet:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäß Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 folgendes Begehren:
Mit Rücksicht auf das besorgniserregende Anwachsen der eidgenössischen Staatsausgaben und damit auch der direkten und indirekten Steuerlast beschließt das souveräne Schweizervolk nachstehende Ergänzung der Bundesverfassung:
Art. 42bis Bundesverfassung.
1. Die Einführung und die Erhöhung von Steuern und Abgaben unterliegen der Abstimmung des Volks, und zwar auch im Falle der Dringlichkeit. Als Abgabe in diesem Sinne gelten auch Zölle vorwiegend fiskalischer Art, nicht aber auch bloße Verwaltungsgebühren.
2. Steuern und Abgaben vorgenannter Art, die seit Erlaß des Bundesbeschlusses vom 13. Oktober 1933 über das neue Finanzprogramm des Bundes eingeführt oder erhöht wurden, sind innert eines Jahres nach Annahme dieses Verfassungsartikels dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten.
3. Neue Ausgaben sind nur zulässig, wenn die erforderlichen Mittel vorhanden sind oder auf dem ordentlichen verfassungsmäßigen Wege bewilligt werden. Die Bundesversammlung kann bei Ausgabenbeschlüssen nicht über die Anträge des Bundesrates hinausgehen[357].»

Damit wird ein Bundesbeschluß, welcher seinerseits Resultat einer Initiativforderung ist, durch eine andere Initiative wieder bekämpft. Diese Sachlage gibt auch einen Hinweis auf die Identität der Initianten. Es muß sich um Gegner der Krisenabgabe handeln, indirekt aber auch um solche der ihr vorangehenden gewerkschaftlichen Krisensteuerinitiative (vgl. Kap. 428). Mit anderen Worten: Es sind politische Kreise, die mit der Art und Weise der Ein- bzw. Fortführung dieser Krisenabgabe nicht einverstanden sind. Aus entsprechenden Akten der Eidgenössischen Finanzverwaltung[358] geht hervor, daß es sich bei den Initianten um den Genfer Pierre Béguin[359], Redaktor des «Bulletin commercial et industriel suisse», und um den Chefredaktor des «Berner Tagblattes» und Vorstandsmitglied der Eidgenössischen Front, Heinrich Wechlin[360], handelt. Wir haben es also mit einem weiteren Begehren aus rechtsbürgerlichen bzw. frontistischen Kreisen zu tun.

[357] *BBl 1935* I, S. 61 f.

[358] Akten der Finanzverwaltung betr. Initiative «Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen», Bundesarchiv.

[359] Béguin trat bereits im Rahmen der Getreideversorgungsinitiative auf (vgl. Kap. 423) und wird noch im Falle der Initiative für die Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte des Bürgers (vgl. Kap. 438) eine Rolle spielen.

[360] Vgl. Roth, a. a. O., S. 149, und Wolf, a. a. O., S. 516; Heinrich Wechlin war von 1931 bis 1936 Chefredaktor des *Berner Tagblattes*, von 1936 bis 1938 Privatsekretär von alt Bundesrat Musy, 1939 Presse-Chef der Eidg. Sozialen Arbeiter-Partei, einer der NSDAP nachgebildeten Gruppe (vgl. Hofmann, Ernst, *Es geht um das Recht*, Zürich 1939, S. 5), und von 1941 bis 1944 «Reichsredner» des Bundes der Schweizer in Großdeutschland; Wechlin wurde am 4. Juni 1947 wegen Angriffs auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft in contumaciam zu 6 Jahren Zuchthaus verurteilt, vgl. *BBl 1947* I, S. 100.

Nicht ganz leicht abzuschätzen ist, welches Objekt die Initiative nun bekämpft, die Krisenabgabe an sich oder den dringlichen Bundesbeschluß, mit welchem sie eingesetzt worden ist. Wahrscheinlich ist den Initianten beides ein Dorn im Auge.

Wichtig scheint uns indessen, festzuhalten, daß sich in diesem an sich wenig bedeutenden und höchstens indirekt wirksam werdenden Begehren zwei Hauptlinien der mittels Volksinitiativen betriebenen Politik jener Jahre kreuzen. Der Kampf der Linken um eine stärkere fiskalische Belastung großer Vermögen gerät in Konflikt mit dem seit der Zeit des ersten Weltkrieges umstrittenen Prinzip der dringlichen Gesetzgebungspraxis. Anhand dieses Begehrens zeigt sich auch, daß die Opposition gegen die Notrechtspolitik des Bundesrates und der Bundesversammlung und damit die Bewegung gegen einen diesbezüglichen Abbau der Volksrechte sich nicht aus einem politisch homogenen Lager rekrutiert. Traditionellerweise sind der Ausbau der Volksrechte und das Verhindern eines Abbaus derselben Programmpunkte der Linken. Nun fühlen sich aber mehr und mehr auch bestimmte Wirtschaftskreise durch die aufkommende dringliche Wirtschafts- und Finanzgesetzgebung der dreißiger Jahre bedroht. Auch ihnen ist natürlich das Instrument des Referendums und mehr noch jenes der Referendumsdrohung entzogen, mit welchem sie sonst ihre Interessen durchsetzen konnten.

Die Initiative verschwindet buchstäblich in den Schubladen des Bundeshauses. 1946 erkundigt sich der Aargauer Nationalrat Bircher nach dem Verbleib der bundesrätlichen Botschaft zum Begehren. Die Regierung antwortet, der Bericht sei deshalb nicht vorhanden, weil sich die Initiativpostulate «in unlösbarem Widerspruch» mit dem Fiskalnotrecht befunden hätten. Auch dies ein beredtes Zeugnis dafür, wie die Verwaltung damals unangenehme Begehren kurzerhand unter den Tisch gewischt hat[361].

Pierre Béguin zieht am 31. Oktober 1953 den Vorstoß zurück. Bereits in einem früheren Brief weist er darauf hin, daß dieser Schritt nicht etwa deshalb erfolge, weil die Postulate der Initiative erledigt seien. Béguin erachtet vielmehr die Initiative als durch den Landesverrat seines Kompagnons politisch zu stark belastet[362].

435 *Die Entpolitisierung der Bundesbahnen*

Weltkrieg, Wirtschaftskrise und das Aufkommen des Autoverkehrs bringen die SBB und die Privatbahnen während den dreißiger Jahren in schwierige finanzielle Verhältnisse. In Kreisen, die wirtschaftspolitisch den Idealen des Manchester-Liberalismus huldigen, neigt man zur Auffassung, eine finanzielle Sanierung der öffentlichen Bahnen müsse vor allen Dingen beim Entzug der staatlichen Einflußnahme auf die Geschicke der SBB beginnen. Diese sollte eine eigene Rechtspersön-

[361] Vgl. Speiser, Thomas, *Vom Notrecht in der Demokratie*, Zürich 1953, S. 84, oder auch Mäusli, Heinz, *Die dringlichen Bundesbeschlüsse nach Art. 89bis BV*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1960, S. 20.

[362] Schreiben Pierre Béguins an das Eidg. Finanz- und Zolldepartement vom 14. April 1950, Bundesarchiv.

lichkeit erhalten und praktisch nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben werden. Das für dieses Vorhaben bestimmte Volksbegehren ist im Frühling 1934 vom Bund für Volk und Heimat[363] lanciert und am 12. Mai 1935 mit 113698 gültigen Unterschriften bei der Bundeskanzlei abgegeben worden. Sein Text lautet:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung, das Begehren, es sei der nachfolgende Artikel samt Übergangsbestimmungen als Art. 26bis in die Bundesverfassung aufzunehmen:
Art. 26bis. Verwaltung und Betrieb der vom Bunde erworbenen und der von ihm selbst gebauten Eisenbahnlinien sind einer öffentlichen, von der Bundesverwaltung vollständig unabhängigen Unternehmung mit eigener Rechtspersönlichkeit zu übertragen.
Die Bundesbahnen sind nach den Bedürfnissen der nationalen Volkswirtschaft unter Wahrung kaufmännischer Grundsätze zu betreiben. Sie haben sich selbst zu erhalten. Ein Teil des Reingewinnes ist zur Äufnung eines Fonds für die Herabsetzung der Tarife zu verwenden.
Die grundlegenden Erlasse für die Verwaltung und den Betrieb, inbegriffen die Ordnung des Dienst- und Versicherungsverhältnisses des Personals, werden von den Organen der Bundesbahnen aufgestellt.
Der Bundesrat führt die Oberaufsicht über Verwaltung, Bau und Betrieb. Er genehmigt die Jahresrechnungen und Berichte über die Geschäftsführung.
Er wählt die Vertreter des Bundes in die Aufsichts- und geschäftsführenden Organe.
Wer einem Organ der Verwaltung der Bundesbahnen angehört, kann nicht gleichzeitig Mitglied der eidgenössischen gesetzgebenden oder richterlichen Behörden sein.
Den Kantonen, andern öffentlichen Körperschaften und den Schweizerbürgern ist die Möglichkeit einzuräumen, sich am Eigenkapital der Bundesbahnen zu beteiligen. Wenigstens die Hälfte des Eigenkapitals muß stets Eigentum des Bundes bleiben.
Übergangsbestimmung.
Für das heute im Dienste stehende Personal bleiben die Bestimmungen von Art. 57 des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten in Kraft[364].»

Entpolitisierung bedeutet also in der Absicht der Initianten schlicht und einfach Reprivatisierung. Die Öffentlichkeit[365] stößt sich alsogleich an dem der Initiative innewohnenden Widerspruch, daß die SBB geschäftsmäßig, demnach ohne Rücksicht auf das öffentliche Wohl betrieben werden, trotzdem aber den «Bedürfnissen der nationalen Volkswirtschaft» genügen müßten. Und bei alledem sollten noch die Tarife verbilligt und ein Reingewinn erwirtschaftet werden.

Gegner der Entstaatlichungsinitiative sind vorab die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften. Sie weisen darauf hin, daß gerade die Geschichte der schweizerischen Eisenbahnen deutlich mache, wie diese erst durch die Verstaatlichung entpolitisiert worden seien[366]. Eine Sanierung der Bundesbahnen solle eher in der

[363] Bratschi, Robert, *Betrachtungen zur Sanierung der SBB*, in: *Die öffentliche Wirtschaft*, Bern 1934, S. 2.
[364] *BBl 1935* I, S. 677f.
[365] Vgl. Burckhardt, Walter, *Die Reorganisation der Bundesbahnen*, Schriften des Föderativverbandes des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe, Bern 1935, Heft 16.
[366] Bratschi, a.a.O., S. 55

Schaffung eines verkehrsteilenden Systems und in einer Finanzhilfe des Bundes gesucht werden[367]. Das Volksbegehren wird am 30. Oktober 1947 zurückgezogen, ohne daß Bundesrat und eidgenössische Räte vorher dazu Stellung bezogen hätten[367a].

436 *Pressefreiheit*

Das sozialdemokratische Volksbegehren «für die Wahrung der Pressefreiheit», am 31. Mai 1935 mit 82038 gültigen Unterschriften eingereicht, lautet wie folgt:

«Art. 55
Die Pressefreiheit ist gewährleistet.
Über den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.
Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist.
Es ist jedoch untersagt, inländische Presseerzeugnisse zu verbieten, der Zensur oder andern derartigen Maßnahmen zu unterstellen.
Verfügungen und Erlasse, welche die Pressefreiheit verletzen, können mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Das gilt auch für Verfügungen und Erlasse, die vom Bundesrat oder andern eidgenössischen Behörden ausgehen oder von der Bundesversammlung unter Ausschluß des Referendums beschlossen worden sind.
Übergangsbestimmung: Mit der Annahme dieses Verfassungsartikels fallen Ziffer 1 und 2 des Bundesratsbeschlusses vom 26. März 1934 über Presseorgane, Druckschriften, Bilder und ähnliche Darstellungen dahin[368].»

Das Volksbegehren und der im Initiativtext erwähnte Bundesratsbeschluß müssen auf dem Hintergrund der schweizerischen Pressepolitik gegenüber dem Ausland, vor allem gegenüber dem nationalsozialistischen Deutschland gewürdigt werden. Hiezu ist etwa zu den Darlegungen von Edgar Bonjour, Markus Feldmann oder Max Nef zu greifen[369]. In unserem Zusammenhang ist aber der interessante Bericht über die schweizerische Pressepolitik im Rahmen des Kriegsgeschehens 1939 bis 1945 wichtig, den Max Nef verfaßt hat[370]. Daraus wird deutlich, daß die Pressefreiheitsinitiative als Reaktion auf die unter deutschem Druck stehenden Pressevorkehren des Bundesrates zu verstehen ist.

[367] Nobs, Ernst, *Für die Erhaltung der Bundesbahnen und für die Erhaltung der Volksrechte*, in: *Volksrecht*, 18. Januar 1935; mit «Erhaltung der Volksrechte» meint Nobs den Einfluß des Parlaments auf die Bundesbahnen.

[367a] Es sind wohl den Initianten verwandte Kreise, die gegen das Bundesbahngesetz von 1944 das Referendum ergreifen (Volksabstimmung vom 21. Januar 1945).

[368] *BBl 1935* II, S. 413.

[369] Bonjour, Edgar, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. III, Basel 1967; Feldmann, Markus, *Über die Entwicklung der Pressefreiheit*, Bern 1937; Nef, Max, *Schweizerisches Presse-Notrecht*, in: *Schweizer Presse 1933–1958, Festschrift 75 Jahre VSP*, Bern 1958; spezifisch auf die Rezeption des deutschen Faschismus durch die Schweizer Presse geht ein: Dreifuß, Eric, *Die Schweiz und das Dritte Reich*, Frauenfeld 1971.

[370] *BBl 1947* I, S. 113ff.

Die Nationalsozialisten sind in Deutschland seit einem Jahr an der Macht, als die schweizerische Regierung am 26. März 1934 als «vorübergehende Notstandsmaßnahme» einen Erlaß beschließt, welcher u. a. festhält:

«1. Presseorgane, die durch besonders schwere Ausschreitungen die guten Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten gefährden, werden verwarnt. Bei Nichtbefolgung der Verwarnung wird ihr Erscheinen auf bestimmte Zeit verboten.

.....

2. Der Bundesrat ermächtigt das Justiz- und Polizeidepartement, an die Kantone ein Kreisschreiben zu richten, worin sie eingeladen werden, Druckschriften (mit Ausnahme von Zeitungen), Bilder und ähnliche Darstellungen, die geeignet sind, die guten Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten zu gefährden, vom öffentlichen Ausstellen und vom Vertrieb auszuschließen, vorläufig zu beschlagnahmen und der Bundesanwaltschaft einzureichen, die beim Bundesrat Antrag auf definitive Einziehung stellt[371].»

Die einzigen Zeitungen jedoch, gegen die Maßnahmen im Sinne von Artikel 1 gerichtet sein können, sind sozialistische und kommunistische Organe. Der «Kämpfer», der «Vorwärts» und das Genfer «Journal des Nations» sind die Blätter, welche Hitlers Regierung fortgesetzt und nicht unbegründet als «Bande von Mördern» bezeichnen. Dies beunruhigt namentlich Bundesrat Giuseppe Motta, Chef des Politischen Departements[372]. Er mahnt die Journalisten «zur Disziplin, zur Besonnenheit und zur Selbstsicherheit»[373].

Die Initiative wird nach dem Krieg, als der erwähnte Bundesratsbeschluß im Rahmen der Liquidierung des Notrechts aufgehoben wird, zu einem Teil hinfällig. Die Materien der Absätze 2 und 3 des Initiativtextes werden durch deren Eingang ins ZGB gegenstandslos. Trotzdem wird das Begehren weder zurückgezogen (es enthält auch keine entsprechende Klausel), noch verabschiedet es die Bundesversammlung zuhanden einer Volksabstimmung. Es ist formell bis heute hängig gewesen und erst kürzlich durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte abgeschrieben worden[374].

Die Urheberschaft der Initiative ist an sich eindeutig. Der Umstand aber, daß ihre Einreichung oder die Unterschriftensammlung in den Geschäftsberichten der SPS aus jenen Jahren nicht erwähnt werden, läßt vermuten, sie sei bloß durch einen Flügel der Partei lanciert worden.

Einen Hinweis auf den Vorstoß findet sich im Volksrecht-Bericht über den Luzerner Parteitag der SPS von 1935, an welchem Ernst Nobs kurz über das Begehren referiert. Es sei vom Parteivorstand beschlossen worden angesichts dessen, daß

«die Pressefreiheit, wie wir sie seit 100 Jahren ausgeübt und gefeiert haben, (...) heute von allen Seiten bedroht»

werde[375].

[371] Ebd., S. 131.
[372] Ebd., S. 140f.
[373] von Salis, J. R. *Giuseppe Motta*, Zürich 1941, S. 408.
[374] *BBl 1975* I, S. 1388 u. *AS 197* .
[375] *Volksrecht*, 28. Januar 1935.

Indem Nobs weitere Motive zu diesem Volksbegehren erläutert, zitiert er Rosa Luxemburg:

«Freiheit nur für die Anhänger der Regierung, nur für Mitglieder einer Partei – mögen sie noch so zahlreich sein – ist keine Freiheit. Freiheit ist immer Freiheit der Andersdenkenden. Nicht wegen des Fanatismus der Gerechtigkeit, sondern weil all das Belehrende, Heilsame und Reinigende der politischen Freiheit an diesem Wesen hängt und seine Wirkung versagt, wenn die Freiheit zum Privilegium wird...[376]»

437 *Gegen die eidgenössische Steuer auf inländischem Wein und Most*

Aus Waadtländer Weinbauern-Kreisen stammt folgende Initiative:

«Artikel 32quinquies.
Der Bund darf weder Taxen noch Steuern auf folgenden nicht gebrannten Getränken, die aus schweizerischen Bodenprodukten erzeugt worden sind, erheben:
Weine aller Art, einschließlich Weinmost und Sauser;
Obstwein, Obstmost, Obstschaumwein und Beerenobstwein;
Unvergorener Traubensaft (alkoholfreier Wein) und unvergorener Kernobstsaft (Süßmost);
Beerensäfte, Fruchtsäfte und natürlicher Sirup;
Sämtliche bisher in Kraft stehenden Bestimmungen über Steuern und Taxen auf den genannten Getränken werden mit der Annahme dieses Verfassungsartikels aufgehoben[377].»

Die Fédération romande des vignerons reicht dieses Begehren am 8. Juli 1935 mit 157876 gültigen Unterschriften ein. Es wendet sich gegen die durch Notrecht erhobene und nach 1935 durch das Finanzprogramm II fortgeführte Getränkesteuer. Die Winzer schreiben einen beträchtlichen Teil ihrer Absatzschwierigkeiten dieser indirekten Steuer zu[378]. Anderseits sind ihre Produkte durch die ausländische Konkurrenz bedroht[379].

«Die Wein- und Moststeuer erniedrigt (...) in unannehmbarer Weise den schon sehr bescheidenen Verdienst vaterländisch gesinnter und arbeitsamer Bürger»,

meinen die Initianten im Vorspann zum Initiativtext. Sie wollen aber auch

«dem Solidaritätsgedanken zwischen den Bewohnern von Stadt und Land Ausdruck»

geben und überdies eine

«vielleicht folgenschwere Uneinigkeit zwischen den Eidgenossen, insbesondere auch zwischen der deutschen und welschen Schweiz»

beseitigen helfen[380].

[376] Ebd.; das Zitat stammt aus: Luxemburg, Rosa, *Die Russische Revolution. Eine kritische Würdigung*, Berlin-Fichtenau 1922, Neuauflage in: *Politische Schriften*, Frankfurt/Main 1968, Bd. III, S. 118ff.
[377] *BBl 1935* II, S. 433.
[378] Stäuber, W., *Getränkebesteuerung*, in: *HSVW 1951*, Bd. I, S. 519.
[379] Laur, *Erinnerungen*, S. 209.
[380] Aus dem Begleittext auf den Initiativbogen, Bundesarchiv.

Auch weitere Kreise regen das Fallenlassen der Getränkesteuer an, so etwa der Landesringler Heinrich Schnyder, welcher sich davon eine Popularisierung alkoholfreier Obstgetränke erhofft[381].

Die Initiative veranlaßt den Bundesrat, die Getränkesteuer vorzeitig, nämlich auf Ende 1937, aufzuheben. Die Fédération romande des vignerons zieht ihr Begehren am 30. November 1936 zurück, weil das mit ihm verfolgte Ziel erreicht worden ist[382].

438 *Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger*

Mit diesem Volksbegehren beginnt die eigentliche Reihe der Volksvorstöße gegen die Dringlichkeitspraxis von Bundesrat und Bundesversammlung. Es handelt sich um das Paket von Volksinitiativen, das bezüglich des Referendumsrechts zum «Vehikel politischen Wandels» und sehr deutlich zum Motor schließlicher Reformen wird[383].

Es ist hier nicht der Ort, um grundsätzlich auf die staatsrechtliche Ausgangslage dieser Volksbegehren einzutreten. Aus politischer Sicht ist dagegen anzumerken, daß sich die Urheberschaft der Begehren gegen die Dringlichkeitspraxis heterogen präsentiert. Die Motive, welche zu den einzelnen Vorstößen führen, sind dagegen in allen Fällen in der wirtschaftspolitischen Interessensphäre der Initianten zu finden.

Die Beseitigung der Dringlichkeitspraxis und damit die Wiederherstellung der Funktion des Gesetzesreferendums ist bei diesen Aktionen immer Mittel zum Zweck. Je nach der verschiedenartigen Herkunft der Initianten (Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite) bezweckt man, die Wirtschaftspolitik des Bundes in entsprechender Richtung zu beeinflussen.

Als Ausgangspunkt zum Volksbegehren auf «Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit», wie sein amtlicher Untertitel lautet, kann eine Schrift von Pierre Béguin gelten, dem Ko-Initianten der Initiative zur Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen (vgl. Kap. 434)[384]. Die zentrale These Béguins lautet dahin, daß die Vollmachtenpolitik des Bundesrates aus der Zeit des ersten Weltkrieges eine allgemeine Lockerung der Rechtsbegriffe gebracht habe und ein Abgleiten der gesetzgebenden Versammlung vom «Geist der Verfassung» zu verzeichnen sei. Die Übel wären sichtbar: noch immer (1927) existierten Monopole, etwa das Käse- und das

[381] Schnyder, Heinrich, *Der Ausweg aus dem Alkohol-Dilemma*, Zürich 1936, S. 12.

[382] Die Fédération romande des vignerons zieht mit Schreiben vom 30. November 1936 an die Bundeskanzlei ihr Begehren mit der Bemerkung zurück: «vu de la déclaration du Conseil fédéral concernant la suppression, à fin 1937, de l'impôt sur les vins et cidres du pays», Bundesarchiv.

[383] Neidhart, *Plebiszit*, S. 247; die Bedeutung der Reihe von Volksbegehren gegen die Dringlichkeitspraxis wird von Neidhart anerkannt und ausführlich dargelegt.

[384] Béguin, Pierre, *Zurück zur Verfassung*, Zürich 1927.

Getreidemonopol[385]. Der Mißbrauch der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen ist nach Béguin offensichtlich, und zudem weist er darauf hin, daß die Behandlung von Volksinitiativen einer gesetzwidrigen Fristenpraxis unterliege. Am Schluß seiner Schrift erwägt Béguin deutlich die Möglichkeit, mit Hilfe der Volksinitiative den herrschenden Zustand zu verändern. Er entwirft einen Initiativtext für eine erweiterte Verfassungsgerichtsbarkeit, der sinngemäß in jenem Artikelentwurf, welcher am 29. Juni 1936 mit 58690 gültigen Unterschriften eingereicht wird, enthalten ist. Der Initiativtext lautet:

«Da in den letzten Jahren immer häufiger die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger auf rechtswidrige Weise durch sogenannte dringliche Bundesbeschlüsse, bundesrätliche Verordnungen und Verfügungen offensichtlich verletzt werden, stellen hiemit die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger, gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung und gemäß Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreff Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892, das Begehren, daß der Art. 113 der Bundesverfassung wie folgt lauten soll:

Art. 113 Bundesverfassung.

Das Bundesgericht urteilt ferner:

1. über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden anderseits;
2. über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen;
3. über Beschwerden von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen durch kantonale Erlasse und Verfügungen;
4. über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger durch die Bundesgesetzgebung und Bundesverordnungen, sowie durch kantonale Erlasse und Verfügungen. Die Beschwerde kann unter Vorbehalt der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes auch gegen eidgenössische Verfügungen gerichtet werden. In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge, sowie die in einer Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse für das Bundesgericht maßgebend.

   In seiner Zivil- und Strafrechtspflege ist das Bundesgericht auch an die übrige Bundesgesetzgebung gebunden[386].»

Welches sind die materiellen Gründe für eine Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit aus der Sicht der Anhänger dieses Postulats?

Ihre Kritik gipfelt im allgemeinen Vorwurf, die Bundesbehörden wichen dauernd von den verfassungsmäßigen Grundlagen der Eidgenossenschaft ab. Das komme einer geradezu staatsgefährlichen Praxis gleich[387]. Politische Rechte, Freiheits- und Individualrechte sowie die föderative Struktur der Schweiz würden gefährdet, weil Bundesrat und Bundesversammlung «das ihnen anvertraute Hüteramt der Bundes-

[385] Erinnern wir uns daran, daß sich Béguin gegen das Getreidemonopol geäußert hatte und zu den eifrigsten Befürwortern der Getreideversorgungsinitiative (vgl. Kap. 423) gehörte; vgl. etwa Béguin, Pierre, *Gegen das Getreidemonopol*, Zürich 1924, und ders., *Monopolfrei*, Zürich 1926.

[386] *BBl 1936* II, S. 555f

[387] Fürst, Wilhelm, *Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bunde*, Solothurn 1938, S. 2.

verfassung nicht richtig versehen» hätten[388]. Es gehe um die Erhaltung des Rechtsstaates und um den Föderalismus. Das Bundesgericht, welches politischen Bewegungen entrückt sei, müsse Verfassungsgericht werden.

Nun entwickelt sich eine breite Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Bundesrat (und nach ihm auch das Parlament) sich «grundsätzlich gegen die vorgeschlagene Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit» ausspricht[389].

Am 22. Januar 1939 wird diese Initiative mit 347340 Nein gegen 141323 Ja und mit sämtlichen Ständen verworfen.

Ein Wort ist hingegen noch zur Frage der Identität der Initianten zu verlieren. Leonhard Neidhart schreibt das Begehren dem Landesring der Unabhängigen zu[390]. Das ist sicher unrichtig. Zwar figuriert der Name Gottfried Duttweilers auf einer Liste von Persönlichkeiten, die den Vorstoß öffentlich unterstützen – es finden sich darauf auch Nationalrat Eugène Hirzel (radikal, Lausanne), Eugen Curti (vgl. Kap. 426), Professor Zaccaria Giacometti, Pierre Grellet, Redaktor an der «Gazette de Lausanne» und der uns schon bekannte Chefredaktor des «Berner Tagblattes» Heinrich Wechlin, zu jener Zeit gerade Privatsekretär von alt Bundesrat Musy[391].

Einer Notiz der rechtsextremen «Volksfront» ist zu entnehmen, daß die Initiative am 25. Oktober 1933 an der sogenannten «Milchlandsgemeinde» in Olten beschlossen wurde. Nationalrat Rudolf Metry (kath. kons., Leuk-Stadt) soll dort ein Referat über «die Vergewaltigung der unabhängigen Milchwirtschafter» gesprochen und dabei die Verfassungsgerichtsbarkeit gefordert haben. In der Folge bildete sich ein Initiativkomitee unter dem Präsidium von A. Streuli (Zürich). Im Komitee sind vertreten Nationalrat Metry, Pierre Béguin und andere, vorwiegend Juristen. Die Fronten und Bünde geben an ihre Mitglieder die Empfehlung, das Begehren zu unterzeichnen[391a]. Im übrigen spricht gegen die Bezeichnung des Landesrings als Urheber auch der Hinweis Hans Ramseiers in seiner Darstellung der frühen Entwicklung des LdU, dieser habe mit seiner 1938 eingereichten Initiative «Volksrecht und Dringlichkeit» sein erstes Volksbegehren eingeleitet[392].

[388] Fürst, a.a.O., S. 21.
[389] *BBl 1937* III, S. 33.
[390] Neidhart, *Plebiszit*, S. 248f.
[391] Vgl. Anmerkung 360.
[391a] *Volksfront*, 27. September 1935, S. 4.
[392] Ramseier, Hans, *Der Weg Duttweilers in die Politik*, Glattbrugg 1973, S. 78; in einer Notiz der *Eidg. Zeitung für Volk und Heimat* vom 5. April 1934 finden wir die Anmerkung, die «Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit» sei von den «freien Milchhändlern» lanciert worden, «die sich durch die faktische Verleihung des Monopols an die Verbände in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt fühlen».

In den dreißiger Jahren enthüllt die Wirtschaftskrise unter anderem die völlige Unzulänglichkeit des Arbeitslosenversicherungswesens in der Schweiz. Diese mißliche Situation mag damit zusammenhängen, daß man gegenüber dem Phänomen der Arbeitslosigkeit in einem marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem bloß zu punktuellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Zuflucht nimmt. Damals wird das ja in Deutschland von den neuen Machthabern mit Erfolg praktiziert. Sofern man deren Angaben Glauben schenken darf, bildet sich die Arbeitslosigkeit zwischen 1932 und 1936 von 5,58 Millionen Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt) auf 1,59 Millionen zurück[393]. Aber auch die Keynessche Theorie vom antizyklischen Konjunkturverhalten weist auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hin[394].

«Arbeitslosigkeit bedeutet volkswirtschaftlich die größte aller Verschwendungen.»

– Um wieviel größer muß die Verschwendung in dieser Sicht sein, wenn sie noch bezahlt werden soll!

Die damals geltende Rechtsordnung bezüglich der Arbeitslosenversicherung stammt aus dem Jahr 1925. Das Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung beschränkt sich darauf, Vorschriften über Subventionen an bestimmte Arbeitslosenklassen zu erlassen. Das Ungenügen der Arbeitslosenversicherung besteht zum einen in ihrem organisatorischen System, zum andern in den ungenügenden Leistungen an die Versicherten. Es gibt kantonale, regionale, kommunale Kassen, private einseitige und private paritätische Kassen. In 14 Kantonen besteht für einen bestimmten Kreis unselbständig erwerbender Einwohner des Kantons die gesetzliche Verpflichtung, einer Kasse beizutreten. Dabei betragen aber die Kassenleistungen maximal 60% des ausfallenden normalen Verdienstes, welcher ohnehin in den meisten Fällen niedrig ist. Zudem wird der Verdienstausfall nur während höchstens 90 Tagen im Jahr ersetzt. Diese unzureichende Lage will der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit seiner am 6. August 1936 eingereichten, von 170537 Stimmbürgern unterstützten Volksinitiative ändern.

Sie lautet:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiermit gemäß Art. 121 der Bundesverfassung und gemäß dem Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung folgendes Begehren:
Der Bundesverfassung wird folgender Artikel 34quinquies beigefügt:
Der Bund fördert die Arbeitslosenversicherung unter Berücksichtigung der bestehenden Arbeitslosenkassen und ist befugt, darüber auf dem Wege der Gesetzgebung einheitliche Vorschriften zu erlassen.

[393] *Knaurs Lexikon*, Berlin 1938, S. 63.

[394] Vgl. zu diesem Thema etwa: *Neue Wege der Arbeitsbeschaffung*, hg. vom Redressement National, Zürich 1939, darin v. a. den Artikel von Lorenz, *Nationalisierung des Arbeitsmarktes*, S. 57ff., der sich mit den «zwei, drei arbeitende(n) und verdienende(n) Ausländer(n)» «auf jeden arbeitslosen Schweizer» beschäftigt ...

Der Bund gewährt Beiträge an die anerkannten Arbeitslosenkassen von 35 Prozent der ausbezahlten Versicherungsleistungen. Bei starker Arbeitslosigkeit sind diese Beiträge angemessen und im Verhältnis der Belastung der einzelnen Kassen zu erhöhen; sie sollen in der Regel die Hälfte der gesamten Versicherungsleistungen nicht überschreiten. Die Bundesgesetzgebung bestimmt die finanziellen Mindestleistungen der Kantone an die Arbeitslosenkassen. Die öffentlichen Beiträge dürfen nur nach der Höhe der ausbezahlten Versicherungsleistungen und nach dem Umfang der Arbeitslosigkeit abgestuft werden. Die Arbeitslosenkassen haben in der Regel wenigstens einen Fünftel der ausbezahlten Unterstützungen durch Prämien der Versicherten aufzubringen und diesen nach einer halbjährlichen Prämienzahlung die Versicherungsleistung während 90 Tagen im Jahr zu gewähren. Der Bund kann die Arbeitslosenversicherung durch weitere Maßnahmen der Arbeitslosenfürsorge ergänzen und darüber auf dem Wege der Gesetzgebung einheitliche Vorschriften erlassen[395].»

Auch diese Initiative wird in unverantwortlicher Weise verschleppt und bleibt jahrelang unbehandelt liegen.

Am 11. Dezember 1947 zieht der Schweizerische Gewerkschaftsbund im Einvernehmen mit allen im Initiativkomitee vertretenen Organisationen den Vorstoß zurück. Er erklärt bei dieser Gelegenheit, die Forderungen der Initiative seien durch die Annahme der Wirtschaftsartikel erfüllt worden[396].

440 *Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte*

Unter diesem Titel reicht die Kommunistische Partei der Schweiz ein weiteres Volksbegehren gegen die Dringlichkeitspraxis ein. Die Abgabe auf der Bundeskanzlei erfolgt am 26. August 1936. Die gültige Unterschriftenzahl beträgt 53416.

Der Initiativtext lautet:

«Art. 89 der Bundesverfassung, Ziffer 2, erhält folgenden Wortlaut:
Sämtliche Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sollen dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.
Der Volksabstimmung dürfen nur solche Beschlüsse und Bundesgesetze entzogen werden, die im Interesse des werktätigen Volkes liegen und wenn das von den eidgenössischen Räten mit ¾ der anwesenden Mitglieder beschlossen wird[397].»

Eine solche Verfassungsbestimmung wäre politisch nur dann praktikabel und folgerichtig gewesen, wenn die Linke auch mindestens drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung gestellt hätte. So aber konnten die Kommunisten nicht damit rechnen, daß das bürgerliche Parlament dringliche Beschlüsse nur dann gefaßt hätte, wenn diese «im Interesse des werktätigen Volkes» gelegen wären. In seinem kurzen Bericht zum Volksbegehren stößt sich der Bundesrat an dieser Formulie-

[395] *BBl 1936* II, S. 559f.
[396] Schreiben der Bundeskanzlei an die Mitglieder des Bundesrates vom 15. Dezember 1947, Bundesarchiv.
[397] *BBl 1937* III, S. 1.

rung. Er lehnt sie ab, weil sie seiner Meinung nach «der Gedankenwelt eines fremden Staates» entstamme.

Das «Interesse des werktätigen Volkes» gibt aber auch kein gültiges Kriterium für jene Ausnahmesituationen ab, in welchen dringliche Bundesbeschlüsse dennoch hätten verabschiedet werden können. Als werktätig kann schließlich in der Schweiz jedermann, der einer regelmäßigen Arbeit nachgeht, gelten.

Die Sozialdemokratische Partei erwägt eine Unterstützung der kommunistischen Initiative, sieht dann aber von diesem Vorhaben zufolge der «unglücklichen Formulierung» des Initiativtextes ab[398].

In der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 wird das Begehren mit 488195 Nein gegen 87638 Ja und mit allen Ständen wuchtig verworfen.

441 *Die Private Rüstungsindustrie*

> «Dennoch wollen wir bis zur letzten Sekunde vor der Explosion, die wir kommen sehen, nicht aufhören, die treibenden Kräfte festzustellen und zu entlarven, die zum Kriege führen, ja führen müssen, wenn man unfähig ist, ihre Dynamik zu unterbinden[399].»
>
> Aus einer «Europa-Schrift» 1936

Im Jahre 1936 verbreitet die Vereinigung Paneuropa den Gedanken, eine Initiative für ein Rüstungsmonopol des Bundes zu lancieren[400]. Es ist dann die schweizerische Europa-Union, die international dem «Bund für die Vereinigten Staaten von Europa» angehört, welche am 23. Dezember 1936 ein mit 56848 gültigen Unterschriften versehenes Volksbegehren im Bundeshaus abgibt. Es weist folgenden Wortlaut auf:

«Art. 41 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden neuen Text ersetzt:
Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art stehen ausschließlich dem Bunde zum Zwecke der Landesverteidigung zu.
Der Bund kann befristet das Recht zur Herstellung, zur Beschaffung und zum Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art solchen Schweizerbürgern oder solchen schweizerischen Gesellschaften übertragen, welche ihre Unabhängigkeit vom Ausland und von der ausländischen Waffenindustrie nach jeder Richtung gewährleisten.
Der Bund überwacht die Konzessionäre. Seine mit der Überwachung Beauftragten haben jederzeit Zutritt zu allen Geschäftsräumen und Arbeitsstätten der Konzessionäre, das unbeschränkte Recht zur Einsichtnahme und Kontrolle aller Geschäftsbücher, Belege und Geschäftskorrespondenzen, zur Einvernahme der Konzessionäre, ihres Personals und überhaupt von jedermann, der mit dem Unternehmen in Verbindung steht[401].»

[398] SPS-Geschäftsbericht 1936; auf frontistischer Seite wird die Initiative aufgrund dieser Formulierung als «echt moskowitisch-klassenkämpferisch» beurteilt, vgl. Haas, Samuel, *Volksfront in der Schweiz?*, o.O., o.J., S.91.

[399] *Bombengeschäfte mit dem Tod* (Europa-Schriften Heft 2), Bern 1936, S.3.

[400] *Sten. Bull. NR* 1937, S.842, Votum NR Petrig.

[401] *BBl 1937* I, S.129f.

Die Europa-Union scheint damals eine im wesentlichen der politischen Linken zugehörende, wahrscheinlich auch pazifistische Organisation gewesen zu sein. «Krieg ist Geschäft», lautet ihre bestechende These. Des öftern hört man denn auch damals von Rüstungsaffären und -skandalen, gegen die vor allem die pazifistische Zentralstelle für Friedensarbeit in Zürich auftritt[402].

Die in Absatz 2 des Artikelentwurfs enthaltene Betonung auf schweizerische Gesellschaften hat zweifellos den Umstand zur Ursache, daß noch gegen die Mitte der dreißiger Jahre in den drei schweizerischen Waffenfabriken mehr als die Hälfte ausländisches Aktienkapital steckt[403]. Im Sinne des einleitenden Zitats versuchen nun die Initianten, der «Internationalen der Rüstungsindustrie» das Handwerk zu legen. Zu Zwecken der staatlichen Kontrolle von Produktion, Vertrieb und Beschaffung von Kriegsmaterial wird eine Abkehr vom Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit gefordert. Im Bundesrat und im Parlament ist man grundsätzlich mit den Initianten der Auffassung, die Rechtslage in bezug auf Waffenhandel und -produktion sei ungenügend. Dem Volksbegehren wird deshalb vom Bundesrat und später auch von der Bundesversammlung ein Gegenentwurf zur Seite gestellt. Dieser geht aber viel weniger weit als das Volksbegehren. Wohl werden Kontrolle und Bewilligungspflicht für Produktion und Handel mit Waffen und Kriegsgerät vorgesehen. Von einer monopolisierten, verstaatlichten Produktion hingegen will man nichts wissen. Aus Gründen der Landesverteidigung und aus volkswirtschaftlichen Überlegungen halten Bundesrat und eidgenössische Räte die private Produktion von Waffen zu Exportzwecken sogar für unentbehrlich[404].

Die Initianten sind vom Gegenentwurf nicht befriedigt, und am 20. Februar 1938 unterliegen beide Vorlagen der Abstimmung. Diese ergibt folgende Resultate:

	Volk		Stände	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Initiative	65 938	418 021	–	19 ½
Gegenentwurf	394 052	149 025	19 ½	0

442 *Das Nationale Arbeitsbeschaffungsprogramm*

Die Geschichte dieses Volksbegehrens läßt sich besonders gut anhand der Geschäftsberichte der Sozialdemokratischen Partei jener Jahre verfolgen. Erstmalige Erwähnung findet es im Bericht über das Jahr 1936. Man bezeichnet als Ziel des Vorstoßes, «das Elend der Arbeitslosigkeit so weit wie nur möglich zu bannen»[405].

[402] *Die geheime Internationale*, Zürich o.J.

[403] Aus dem *Beobachter* vom September 1932, zit. in: *Dokumente zur Waffenausfuhr*, hg. vom Initiativkomitee für vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot, Zürich 1970, S. 5.

[404] *BBl 1937* II, S. 557f.

[405] *SPS-Geschäftsbericht 1936*, St. Gallen 1937, S. 9.

Die Sozialdemokraten eröffnen dann, mit Unterstützung der schweizerischen Gewerkschaften, die Unterschriftensammlung für folgende Initiative:

«Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigefügt:
Mit dem Ziele, die nationale Wirtschaft zu beleben, die Krise in Industrie, Landwirtschaft und Gewerbe zu bekämpfen und die Arbeitslosigkeit zu überwinden, werden nachstehende Maßnahmen getroffen:

1. Der Bund stellt ein nationales Arbeitsbeschaffungsprogramm auf, das Arbeiten des Bundes und die Subventionierung von kantonalen, kommunalen und privaten Arbeiten umfaßt. Dieses Programm ist innert 3 Jahren nach Annahme dieses Verfassungsartikels durchzuführen.
2. Der Bund stellt für die Finanzierung dieses Arbeitsbeschaffungsprogramms bis zu 300 Millionen Franken zur Verfügung. Er kann dafür den Abwertungsgewinn der Nationalbank, wie er sich durch den Bundesratsbeschluß vom 27. September 1936 betreffend Währungsmaßnahmen ergeben hat, in Anspruch nehmen.
3. Die Bundesversammlung erläßt nach Annahme dieses Verfassungsartikels ohne Verzug die erforderlichen Vorschriften für dessen Durchführung.
4. Der Bundesrat ist ermächtigt, zur Vollendung von im Programm vorgesehenen Arbeiten die in Ziff. 1 vorgeschriebene Frist um höchstens 2 Jahre zu verlängern[406].»

Mitte der dreißiger Jahre intensiviert der Bund seine Arbeitsbeschaffungspolitik durch eine Reihe von Maßnahmen. Dabei handelt es sich vor allem um Arbeiten im Rahmen des Streckennetz-Ausbaus der SBB, des Baus von Grenzschutzanlagen, um Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung älterer Arbeitnehmer, um die Förderung neuer Industrien, um die Unterstützung gewerblicher Bürgschaftsgenossenschaften und nicht zuletzt um die bereits erwähnten Zuwendungen an die Kantone für den Ausbau der Alpenstraßen (vgl. Kap. 429). Auch wird in diesem Zusammenhang eine Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung ins Leben gerufen[407].

Nach Auffassung der Sozialdemokraten genügen jedoch alle diese Maßnahmen angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Depression und Arbeitslosigkeit nicht. Ein umfassendes Arbeitsbeschaffungsprogramm wird verlangt – eine Forderung, die an sich auf breite Zustimmung stößt.

Aber einmal mehr stellt sich das Problem der Finanzierung solcher staatlicher Stützungsinvestitionen. In ihrem Vorschlag verbindet nun die Linke das kaum bestrittene Arbeitsbeschaffungsprogramm mit der Forderung, zu dessen Verwirklichung solle der Abwertungsgewinn der Nationalbank teilweise herangezogen werden. Allerdings konnte man die Abwertung des Schweizer Frankens vom September 1936 bereits als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme betrachten, sollte sie doch speziell der Export- und Bauwirtschaft, aber auch der übrigen Binnenwirtschaft günstigere Bedingungen sichern, um die entsprechenden Beschäftigungsvolumen zu erhöhen[408]. Gegenüber dem Vorschlag der Initianten weist der Bundesrat auch auf seine bisherigen Bemühungen zur Arbeitsbeschaffung hin. Er erklärt zunächst,

[406] *BBl 1937* III, S. 161.
[407] Senglet, Jean-Jacques, *Arbeitsbeschaffung*, in: *HSVW 1955*, Bd. I, S. 82.
[408] Böhler, Eugen, *Konjunktur- und Krisenpolitik*, in: *HSVW 1955*, Bd. II, S. 34.

der aus der 30prozentigen Abwertung des Schweizerfrankens resultierende Betrag von 550 Millionen Franken stelle lediglich einen Buchgewinn dar, und zwar solange, als der Franken nicht eine gesetzliche Stabilisierung erlange[409].

1937 vermerkt die Geschäftsleitung der SPS in ihrem Bericht, die Arbeitsbeschaffungs-Initiative sei inzwischen auch von den Jungbauern, von Teilen des Gewerbeverbandes, vom Landesring der Unabhängigen und von den Freigeldlern unterstützt worden. Die Parteileitung spricht sich auch bei dieser Gelegenheit für eine beförderliche Behandlung ihrer Initiative durch die Bundesversammlung aus[410]. Ein Jahr später taucht in diesem Zusammenhang bereits der Ausdruck «Verschleppung» auf, obschon nun mit Genugtuung vermerkt werden kann, daß das Prinzip der Unantastbarkeit des Abwertungsgewinns wenigstens durch den Nationalrat inzwischen diskutiert werde[411]. Eine Botschaft des Bundesrates vom 7. Juni 1938 sieht denn auch vor, für Arbeitsbeschaffungszwecke die notwendigen Mittel durch niedrig verzinsliche Reskriptionen bei der Nationalbank aufzunehmen und die Amortisation durch eine bei Warenhäusern und anderen Großbetrieben erhobene Umsatzsteuer zu regeln[412].

Im Berichtsjahr 1939 bezeichnen die Sozialdemokraten den Ausgang der Initiativkampagne als «eindeutige(n) Erfolg unserer Politik». Sie weisen ferner darauf hin, daß die drohende Kriegsgefahr «eine heilsame Wandlung» «auch im Bürgertum» gebracht habe[413]. Anlaß zu dieser Beurteilung und zum Rückzug des Volksbegehrens am 7. Juni 1939 ist die positiv verlaufene Abstimmung vom 4. Juni 1939 über eine Vorlage betreffend den Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In ihr sehen die Initianten das von ihnen verfochtene Prinzip der staatlichen Wirtschaftsförderung unter Beizug des Abwertungsgewinns verwirklicht und somit die Initiative erfüllt, was sie denn auch dem Bundesrat schriftlich bestätigen.

443 *Die Neuordnung des Alkoholwesens*

«Friheit und billiger Schnaps»[414]

Ein etwas ungewöhnlicher Kreis von Initianten übergibt der Bundeskanzlei am 29. Dezember 1937 129584 gültige Unterschriften für ein zumindest vom Formellen aus gesehen ebenso außergewöhnliches Begehren: die sogenannte REVAL-Initiative[415]. Das REVAL-Aktionskomitee mit Sitz in Steinen, Kanton Schwyz, be-

[409] *BBl 1937* III, S. 185.
[410] *SPS-Geschäftsbericht 1937*, St. Gallen 1938, S. 15f.
[411] *SPS-Geschäftsbericht 1938*, St. Gallen 1939, S. 21.
[412] Iklé, Max, *Arbeitsbeschaffung*, in: *HSVW 1939*, Bd. I, S. 95.
[413] *SPS-Geschäftsbericht 1939*, Luzern 1940, S. 23.
[414] *Sten. Bull. SR* 1939, S. 441; es handelt sich offenbar um den Schlachtruf des REVAL-Komitees bei Veranstaltungen für die Initiative.
[415] REVAL = REVision der ALkoholordnung.

steht aus dem Innerschweizer Bauernbund, dem Schweizerischen Kupferschmiedemeisterverband, dem Urschweizer Küfermeisterverband, dem Schweizerischen Lohnbrennerverband sowie aus einigen ad hoc gebildeten innerschweizerischen Obstbauernkomitees[416]. Diese Organisationen regen an, die auf den BV Art. 31, 32bis und 32quater beruhende Alkoholgesetzgebung von 1930 solle revidiert werden. Ihre Initiative ist denn auch, abgesehen von der nicht zustandegekommenen Bundesverwaltungsreform-Initiative, die erste, welche in der Form der allgemeinen Anregung gehalten ist. Sie lautet:

1. Um den Bauern und Obstproduzenten eine gerechte Absatzmöglichkeit für ihre Produkte zu ermöglichen, soll Kirsch und Obstbranntwein nur naturrein verkauft werden können (Verschnittverbot).
2. Der Tafelobstbau ist zu fördern und die Einfuhr von ausländischem Obst auf ein Minimum zu reduzieren. Dem Dörrobstkonsum ist vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken (Kriegsreserve von Dörrobst, Militärverpflegung).
   Diese Lösung würde nicht verhindern, die Frage der Gewinnung von Futtermitteln aus Obsttrester weiterhin zu prüfen und schließlich der Verwirklichung entgegenzuführen.
3. Sprit (ausgenommen Brennspiritus) soll nur aus Inlandobst und dessen Abfällen hergestellt werden dürfen, womit die Beschränkung der Spriteinfuhr ohne weiteres gegeben ist. Mit der Fabrikation sollen bisher bestehende Brennereien betraut werden, womit gleichzeitig erreicht werden kann, das Beamtenheer der Alkoholverwaltung auf ein vernünftiges Maß zu reduzieren.
4. Es soll vorgesehen werden, den Import ausländischer Spirituosen wie Cognac und Rum vorwiegend gegen Kompensation von Schweizer Kirsch und Obstbranntwein zu regeln[417].

Die Initianten bekennen im Ingreß ihres Textes, daß sie mit ihrem Vorstoß den Zustand wiederherstellen wollen, der vor der Annahme der Alkoholvorlage vom 6. April 1930 bestanden habe. Das aber bedeutet nichts anderes als die Freiheit des Handels und Brennens von Obst, Most und Wein. An der neuen Ordnung stößt die freiheitsliebenden Bauern vor allem, daß die Alkoholverwaltung den Schnaps steuerlich stark belastet. Ebensowenig passen ihnen die Konzessions- und Abgabepflichten. Schließlich klagen sie darüber, daß der steuerfreie Eigenbedarf zu stark begrenzt werde. Die Vertreter des Küfergewerbes stellen fest, daß ihr Arbeitsvolumen seit dem 1930er-Gesetz auf 50% gesunken ist. Die Lohnbrenner und Kupferschmiede lasten der Alkoholordnung den Untergang ihres Gewerbes an, denn sie habe dazu geführt, daß die fahrbaren Dampfbrennereien und die Destillationsapparate fast ganz verschwunden seien[418].

Die Initianten stellen aber mit ihrem «Rückkommensantrag» den sozialen Fortschritt, welcher mit der geltenden Ordnung erreicht worden ist, in Frage[419]. Poli-

[416] Schreiben des REVAL-Komitees an den Bundesrat vom Mai 1939, zit. in: *Sten. Bull. NR* 1939, S. 554.

[417] *BBl 1939* I, S. 601 f.

[418] *Sten. Bull. NR* 1939, S. 552.

[419] Schnyder, Heinrich, *Der schweizerische Obstbau – eine aktuelle Frage*, Gutachten für die Eidg. Alkoholverwaltung, Zollikon 1961, S. 15.

tische Behörden und Öffentlichkeit befürchten denn auch, daß mit der Wiederherstellung des alten Zustandes der Schnapsmißbrauch erneut Urständ feiern und die Volkswohlfahrt gefährden könnte. In der Volksabstimmung vom 9. März 1941 wird die REVAL-Initiative mit 452873 Nein gegenüber 304857 Ja (eine Ständeabstimmung findet bei der Form der allgemeinen Anregung nicht statt) abgelehnt.

Die erstaunlich hohe Ja-Stimmenzahl mag dazu beigetragen haben, daß die Bestimmung des revidierten Alkoholgesetzes vom 25. Oktober 1949 den Forderungen der REVAL-Initianten teilweise Rechnung tragen[420].

444 *Ausschaltung der Volksrechte*

Erst die fünfte der Volksinitiativen gegen den Artikel 89 der Bundesverfassung sollte schließlich dessen Revision bewirken. Mit diesem Volksbegehren gelingt ein erster Durchbruch im Kampf um die Wiederherstellung der Referendumsdemokratie.

Wir haben schon oben (vgl. Kap. 438) darauf hingewiesen, daß alle diese Initiativen im Grunde wirtschaftlich motiviert sind. Auch Helmut Hungerbühler kommt in seiner Untersuchung zum Schluß, der Schwerpunkt der damaligen dringlichen Bundesbeschlüsse liege «eindeutig im wirtschaftlichen Sektor». Er registriert dabei die Parallelität der Häufigkeitskurve von dringlichen Bundesbeschlüssen mit den Kulminationspunkten der Wirtschaftskrisen nach 1919[421].

In seiner Berner Dissertation weist Conradin Regi, fußend auf E. Kauer[422], die wirtschaftspolitische Bedeutung der dringlichen Bundesbeschlüsse anhand ihrer materiellen Häufigkeit nach:

[420] Ebd., S. 15ff.; in einer neueren Darstellung des sogenannten Steiner Krawalls wird erzählt, die Wut der Steiner Bauern habe sich nicht zuletzt an der Verschleppung der REVAL-Initiative entzündet, vgl. Meisterhans, Felix, *Die dumme Geschichte im Krieg*, in: *Tages-Anzeiger-Magazin*, Zürich, 28. Juli 1973, S. 6. 1942 gehen Teile der Bevölkerung von Steinen SZ tätlich gegen eidgenössische Beamte vor, welche in einer Schwarzhandel-Affäre ermitteln. Über die Motive des Krawalls schreibt Meisterhans u. a.: «Vor Jahren war er (Franz Wiget, O. S.) Präsident des Initiativkomitees für eine Revision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung. Weil sie 1939 eingereicht wurde, 1941 aber noch immer nicht verfassungsgemäß zur Volksabstimmung gekommen war und bis heute (22. September 1942, O. S.) nicht erledigt ist, sind die Bauern in der Innerschweiz schlecht auf die von Bern zu sprechen.» Diese Datenangaben sind durchwegs falsch – fast möchte man sagen, ausnahmsweise könne man hier keine Verschleppung einer Initiative feststellen. Die Initianten haben allerdings bereits am 23. April 1939 eine Eingabe an den Bundesrat gerichtet und ihn aufgefordert, das Abstimmungsdatum während der Junisession 1939 bekanntzugeben, ansonsten sie die Bezahlung der Schnapssteuer verweigern würden. Der Bundesrat konnte darauf verweisen, daß das Geschäft in den Händen des Parlaments liege und er erst die Abstimmung festlegen könne, wenn die Räte die Initiative verabschiedet hätten. Vgl. *Sten. Bull. SR* 1939, S. 448.

[421] Hungerbühler, Helmut, *Der dringliche Bundesbeschluß*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1962, S. 148.

[422] Kauer, E., *Demokratie, Notrecht und dringliche Bundesbeschlüsse*, Bern 1938.

Von 148 mit der Dringlichkeitsklausel versehenen Erlassen zwischen 1919 und 1939 sind
- 28 fiskalrechtliche Erlasse
- 25 Erlasse für Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft
- 22 Erlasse betr. Hilfe für Industrie und Gewerbe
- 20 Erlasse zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
- 19 Erlasse für sozialpolitische Maßnahmen
- 18 Erlasse zum allgemeinen Schutz der Inlandproduktion
- 16 verschiedene Erlasse[423].

Auch damit wird einmal mehr deutlich, daß es sich bei der unter dem etwas irreführenden Titel «Gegen die Ausschaltung der Volksrechte» stehenden Initiative eher darum handelt, wirtschaftpolitische Interventionsinstrumente wiederherzustellen.

Initiantin des Begehrens ist die Richtlinienbewegung. Ihr gehören an:

- Schweizerischer Gewerkschaftsbund
- Schweizerische Bauernheimat-Bewegung
- Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände
- Verband evangelischer Arbeiter und Angestellten
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz
- Demokratische Parteien der Kantone Zürich und Graubünden
- Schaffhauser Bauernpartei
- Partito liberale radicale-democratico ticinese
- Schweizerischer Freiwirtschaftsbund
- Arbeitsgemeinschaft Junger Katholiken der Schweiz[424].

Die Bewegung ist aus der gemeinsamen Ablehnung der offiziellen Deflationspolitik heraus entstanden:

«Das zunächst gelegene Ziel ist die Überwindung der Krise als einer entscheidenden Voraussetzung zur Erhaltung der Demokratie, deren freiheitliche Einrichtungen gesichert und ausgebaut werden sollen[425].»

So lautet die erste Satzung der Richtlinienbewegung, die wohl die Erreichung demokratischer und freiheitlicher Ziele ins Auge faßt, während die Initiative selbst aber im Verständnis ihrer Urheber eingereicht worden ist, damit

«Bundesrat und Bundesversammlung wieder zu einer Politik verpflichtet werden können, die nicht mehr diktiert wird von einer dünnen kapitalorientierten Oberschicht, sondern die in Übereinstimmung steht mit dem Volkswillen»[426].

[423] Regi, Conradin, *Die Grenzen des fakultativen Referendums in der Bundesgesetzgebung*, Diss. iur. Bern, Chur 1955, S. 58

[424] Schmid-Ammann, Paul, *Mahnrufe in die Zeit*, Zürich 1971, S. 54, und Weber, Max, *Richtlinienbewegung*, in: *HSVW 1939*, Bd. II, S. 291.

[425] *Richtlinien für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Sicherung der Demokratie*, Flugblatt, o. O., o. J., S. 3.

[426] Schmid-Ammann, Paul, *Richtlinienbewegung*, Bern 1938, S. 11.

Richard Pestalozzi weist bezüglich dieser Richtlinien-Initiative darauf hin, daß ihre politische Bedeutung zum einen in einer Machtprobe der neu zusammengeschlossenen wirtschaftspolitischen Opposition, zum andern im Ausdruck des Unbehagens eines großen Teils des Volkes gegenüber dem andauernden Verletzen der ungeschriebenen Notkompetenzen durch die Bundesbehörden liege[427].

Das mit der hohen Zahl von 289765 gültigen Unterschriften versehene, am 11. Februar 1928 eingereichte Begehren lautet:

«Art. 89, Abs. 2 und 3 BV:
Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.
Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können mit Zweidrittelmehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt und damit dem Referendum entzogen werden; sie treten spätestens nach Ablauf von drei Jahren außer Kraft[428].»

Der materielle Gehalt dieser Initiative wird in den eidgenössischen Räten, auf Antrag des Bundesrates, durch einen Gegenentwurf nicht unwesentlich entschärft. Die Zweidrittelmehrheit wird durch «die Mehrheit» ersetzt, die auf drei Jahre angesetzte Befristung gestrichen und lediglich der Grundsatz der Befristung beibehalten. Aubert qualifiziert den damit verabschiedeten Artikel als «tout à fait inopérant»[429].

Die Änderungen, welche dieser Artikel gegenüber dem Vorschlag der Initiative erfährt, entsprechen übrigens genau den Empfehlungen eines unter der Leitung von Professor Dietrich Schindler zuhanden des Zentralvorstandes der Freisinnig-demokratischen Partei erarbeiteten Gutachtens[430].

Trotz diesem Umstand ziehen die Initianten ihr Begehren zugunsten des Gegenentwurfs der Bundesversammlung zurück. In der Abstimmung vom 22. Januar 1939 wird dieser mit 346024 Ja gegen 155932 Nein und mit allen gegen den Kanton Thurgau angenommen.

445 *Notrecht und Dringlichkeit*

Zwei Monate nach der Richtlinienbewegung, am 7. April 1938, reicht der Landesring der Unabhängigen als junge politische Bewegung eine Initiative unter dem Titel «Notrecht und Dringlichkeit» mit 55786 gültigen Unterschriften ein.

Dank einem diesem Volksbegehren gewidmeten Kapitel in Ramseiers Landesring-Darstellung sind wir über die Hintergründe des Vorstoßes gut orientiert.

[427] Pestalozzi, Richard, *Die Notgesetzgebung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1944, S. 76.
[428] *BBl 1938* I, S. 717.
[429] Aubert, a. a. O., S. 68.
[430] Schindler, Dietrich, *Dringlichkeit und Notrecht*, Bern 1937, S. 15.

«Die Entwicklungsgeschichte der Migros zeigt, daß sie von den dringlichen Bundesbeschlüssen oft hart getroffen wurde[431].»

Damit ist auch dieses Volksbegehren in einen gruppenpolitisch-wirtschaftlichen Kontext gestellt. Die Unabhängigen lassen sich zunächst in ihrem Vorhaben durch die Richtlinien-Initiative nicht beirren. Ihnen soll die Zweidrittelmehrheit, die jene für die dringlichen Bundesbeschlüsse fordert, nicht ausreichend gewesen sein. Sie gehen vielmehr daran, Notstand und Notrecht in der Verfassung zu umschreiben, und schlagen folgende Neuerungen von Artikel 89 und 89bis vor:

Art. 89, Abs. 2:
«Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse müssen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird. Die Räte können über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse auch von sich aus eine sofortige Volksabstimmung beschließen.»

Art. 89, Abs. 4, anstelle des jetzigen Abs. 3:
«Zeitlich unaufschiebbare allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können bis zum Ablauf der Referendumsfrist und bis zu einer allfälligen Volksabstimmung provisorisch in Kraft gesetzt werden, sofern ihnen mindestens die Hälfte aller Mitglieder jedes Rates in namentlicher Abstimmung zustimmt. Sie fallen dahin, wenn sie nicht innert 4 Monaten nach Einreichung der nötigen Unterschriftenzahl dem Volk zur Abstimmung unterbreitet und angenommen werden.»

Art. 89bis:
«In Zeiten einer eidgenössischen Mobilmachung können verfassungsmäßige Rechte durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorübergehend eingeschränkt werden.
In Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot kann durch ein der obligatorischen Volksabstimmung unterliegendes Gesetz den Räten auf die Dauer von längstens 2 Jahren die Befugnis erteilt werden, durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse die Handels- und Gewerbefreiheit einzuschränken und außerordentliche Maßnahmen zu treffen, beides unter Wahrung der Rechtsgleichheit.
Die auf Art. 89bis gestützten Gesetze und Bundesbeschlüsse fallen spätestens 1 Jahr nach Beendigung der Mobilmachung im Sinne von Abs. 1 oder nach Ablauf des Gesetzes im Sinne von Abs. 2 dahin. Sie können dem Referendum entzogen werden, sofern ihnen mindestens die Hälfte aller Mitglieder jedes Rates in namentlicher Abstimmung zustimmt.
Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, welche unter Mißachtung der Art. 89 und 89bis der Bundesverfassung erlassen wurden, sind für die Verwaltungsbehörden und Gerichte nicht verbindlich[432].»

Wenn sich der Landesring von seinem Vorhaben durch die hängige Richtlinien-Initiative nicht abbringen läßt, dann wohl vor allem deshalb, weil seine Forderungen materielle Alternativen zu den bisher vorgeschlagenen Problemlösungen bieten. Die Initianten versuchen sogar, möglichst schnell die notwendige Zahl von Unterschriften zu bekommen, um die Initiative so rechtzeitig einreichen zu können, daß

[431] Ramseier, a.a.O., S.75.
[432] *BBl 1938* I, S.738f.

sie noch bei der behördlichen Behandlung der Richtlinien-Initiative Berücksichtigung findet[433]. Dies gelingt denn auch. Der Bundesrat kann in seiner Botschaft vom 10. Mai 1938 zum Volksbegehren gegen die Ausschaltung der Volksrechte auch auf den Vorstoß des Landesrings eingehen. Hier wie später im eigentlichen Bericht zum Begehren lehnt die Landesregierung das Ansinnen, einen Notrechtsartikel in die Bundesverfassung einzufügen, ab. Nicht nur, weil der Artikel 89 erst vor kurzem eine Änderung erfahren habe und man daher die Sache mit den dringlichen Bundesbeschlüssen einstweilen auf sich ruhen lassen wolle. Der Bundesrat glaubt auch nicht an die Praktikabilität eines solchen Artikels. Er befürchtet vielmehr, je nach dessen Auslegung, entweder eine Ausdehnung außerordentlicher oder eine Verhinderung lebenswichtiger Maßnahmen. Bemerkenswert ist eine Passage aus seinem Bericht, die sich wohl auf die ganze Reihe von Initiativen gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse bezieht:

«Politische Garantien gegen eine Einschränkung der Volksrechte haben wir im Zweikammersystem, im Verfassungseid, in der Verantwortung und im Verantwortungsbewußtsein der Bundesbehörden, in der kurzen Amtsdauer und in der öffentlichen Meinung. Die stärkste und wirksamste Garantie liegt in den staatsrechtlichen Anschauungen des Schweizervolkes und seiner Behörden, insbesondere in der tief verwurzelten demokratischen Gesinnung und im hohen Wert, den der Schweizerbürger auf unsere Freiheitsrechte und auf die bundesstaatliche Struktur unseres Staatswesens legt[434].»

Die Textstelle ist ein Beispiel dafür, mit welchen Leerformeln der Bundesrat ein Problem zu verniedlichen sucht, welches in jenem Zeitpunkt immerhin schon ein halbes Dutzend Volksbegehren hervorgerufen hat.

Nachdem im Januar 1939 durch die positive Sanktion des Gegenvorschlags zur Richtlinien-Initiative eine bestimmte Lösung des Problems der Dringlichkeitspraxis gefunden worden ist, ziehen die Initianten das Begehren am 11. Oktober 1940 zurück[435].

446 *Die Gütertransportordnung*

Eine der wenigen Initiativen, auf deren Komitee die vielbemühte Vokabel «überparteilich» tatsächlich zutreffen mag, ist das Volksbegehren für eine Gütertransportordnung. Dessen hauptsächlicher Träger ist die LITRA, d. h. die Schweizerische Liga für rationelle Verkehrswirtschaft. Das Initiativkomitee, dem als Präsident der Schaffhauser Ständerat Käser vorsteht, zählt 35 Mitglieder – «Vertreter

[433] Ramseier, a. a. O., S. 78.

[434] *BBl 1939* I, S. 550f.

[435] Für unsere Belange ist die Darstellung dieser Initiative durch Hans Ramseier insofern bemerkenswert, als dort ziemlich deutlich gezeigt wird, wie eine solche Aktion gruppenkonstitutiven Charakter annehmen kann. Die Initiative «Notrecht und Dringlichkeit», welche ein wichtiges Problem mit neuen Lösungsvorschlägen angeht, ist nicht zuletzt Mittel zum Zweck, den jungen Landesring der Unabhängigen nach außen zu profilieren und nach innen zu festigen.

aller bedeutenden schweizerischen Parteien gehören dem Zentralkomitee an, Freisinnige, Sozialisten, Bauern- und Bürgerparteiler, Katholisch-Konservative, Christlich-Soziale und Jungbauern»[436].

Das Komitee, welches seinen Sitz an der LITRA-Geschäftsstelle in Bern hat, weist einen außerordentlich hohen Organisationsgrad auf: 150 Regional- und 3000 Ortskomitees befassen sich mit der Unterschriftensammlung, für welche sich offenbar hauptsächlich Eisenbahner und SEV-Gewerkschafter einsetzen. Die beispiellose Organisation des Initiativkomitees, sein offensichlich überparteilicher Charakter und die Aktualität des Konfliktes «Schiene–Straße» müssen dazu beigetragen haben, daß die Gütertransport-Initiative das in der gesamten Initiativpraxis unerreichte Resultat von 384760 gültigen Unterschriften erzielt. Im Jahre der Einreichung des Begehrens – es wird der Bundeskanzlei am 4. Mai 1938 überreicht – entspricht dies praktisch einem Drittel der Aktivbürgerschaft. Welches ist der so erfolgreiche Initiativtext?

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiermit gemäß Art. 121 der Bundesverfassung und gemäß dem Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung folgendes Begehren:
Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigefügt:
Art. 37quater. Der Bund ordnet die Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen. Dementsprechend sorgt er insbesondere dafür, daß sich der Fern-Güterverkehr vorwiegend auf den Eisenbahnen abwickelt.
Ergänzung von Art. 31, Abs. 2.
Vorbehalten sind:
.....
f. die Ordnung der Güterbeförderung gemäß Art. 37quater[437].»

Die Ausgangssituation für diesen Vorstoß bildet die Tatsache der existentiellen Bedrohung der schweizerischen Bahnen durch den aufkommenden privaten Auto- und Auto-Güter-Verkehr. Die LITRA betrachtet

«den Ausgleich zwischen Schiene und Straße als das verkehrspolitische Zentralproblem, von dessen Lösung auf die Dauer alle übrigen Verkehrsprobleme abhängen, ... denn unter ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen ist es denkbar, daß ein weniger geeignetes Verkehrsmittel ein geeignetes zurückdrängt...».

In den Bundesbahnen, so die LITRA weiter, sei ein großer Teil des Volksvermögens, nämlich über vier Milliarden, investiert. Die Überschüsse kämen also der Gesamtheit zugute (Tarifabbau), hingegen habe dieselbe Gesamtheit auch die durch das verkehrswirtschaftliche Ungleichgewicht hervorgerufene Entwertung von Bahnkapital und die Bahndefizite zu tragen.

Allerdings hatte schon 1935 die Stimmbürgerschaft eine Vorlage verworfen, welche durch ein sogenanntes Verkehrsteilungsgesetz eine Trennung zwischen

[436] *LITRA-Jahresbericht 1937*, S. 9ff.
[437] *BBl 1938* I, S. 793.

öffentlichen Bahn- und gewerbsmäßigen Straßentransporten nach Beförderungsweiten vorschrieb und eine Beschränkung des gewerbsmäßigen Güterverkehrs auf der Straße bezweckte[438].

Auch gegen die Gütertransportordnungs-Initiative erwächst gleich nach Beginn der Unterschriftensammlung heftiger Widerstand. Er kommt vor allem von seiten der Automobilisten-Interessenverbände ACS und TCS, vom Straßenverkehrsverband, aus militärischen Kreisen und vom Landesring der Unabhängigen[439]. Die Gegner haben einerseits Zweifel an der Berechtigung eines neuen Verfassungsartikels in dieser Sache. Anderseits charakterisieren sie die Vorlage materiell als Eingriff in die private Freiheitssphäre und warnen vor einer Verstaatlichung des gesamten Verkehrs[440].

Bundesrat und eidgenössische Räte nehmen hingegen differenziertere Positionen gegenüber dem Volksbegehren ein.

Die Landesregierung nimmt 1941 den Ablauf der (nach der Verwerfung des Verkehrsteilungsgesetzes) auf dem Dringlichkeitsweg in Kraft getretenen Autotransportordnung zum Anlaß, den Räten neue Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über den

«Transport auf der Eisenbahn, der Straße, zu Wasser und in der Luft»

vorzuschlagen. In diesem Rahmen befaßt sie sich auch mit der Gütertransportordnungs-Initiative, gegenüber welcher sie verschiedene Vorbehalte anbringt.

So glaubt der Bundesrat nicht an die Notwendigkeit, das Teilungsprinzip Schiene–Straße nach Nah- und Fernverkehrszonen in der Verfassung zu verankern. Es handle sich dabei um einen bereits aus der bisherigen Praxis herausgewachsenen, selbstverständlichen Tatbestand. Anderseits müßten

«im neuen Verfassungstext die Bedürfnisse der Landesverteidigung neben den Interessen der Volkswirtschaft erwähnt werden»[441].

Dies ist eine Auffassung, die der Bundesrat aufgrund der laufenden Erfahrung mit der militärischen Motorisierung vertritt.

Redaktionell, aber nicht substantiell verändert verläßt der Gegenentwurf des Bundesrates die Beratungen der Bundesversammlung. Dieser lautet:

«Der Bund ordnet auf dem Wege der Gesetzgebung im Sinne von Artikel 89, Absatz 2, der Bundesverfassung den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Straße, zu Wasser oder in der Luft, unter Wahrung der Interessen der

[438] Meyer, Hans Reinhard, *Verkehrspolitik*, in: *HSVW 1955*, Bd. II, S. 497.

[439] *LITRA-Jahresbericht 1938*, S. 2ff.; die französische Ausgabe des TCS-Organs *Touring* apostrophierte das Begehren als «l'initiative ‹LITRA-Bratschi›» – Nationalrat Bratschi war als Präsident des Schweiz. Eisenbahnerverbandes Mitglied des Initiativ-Zentralkomitees.

[440] *Zusammenarbeit und Wettbewerb im Verkehr*, Aktionskomitee für den Verkehrsartikel, Referentenführer, Bern 1946, S. 49ff.

[441] *BBl 1941* II, S. 1125f.

Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Zu diesem Zweck regelt die Gesetzgebung im besondern die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der Verkehrsmittel. Dabei kann sie nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen[442].»

Das Initiativkomitee zieht am 9. November 1945 sein Begehren zurück, wohl weniger, weil es den Gegenentwurf als ausreichende Alternative betrachtet, sondern um eine im Rahmen des Erreichbaren liegende Verbesserung der Situation zu ermöglichen.

Aus «abstimmungstaktischen Gründen» ist damit der Rückzug, dem manche Initiativanhänger wohl nur mit halbem Herzen zugestimmt hätten, notwendig geworden[443].

Wie kaum bei einem anderen Volksvorstoß sind wir bei dieser Initiative in der Lage, aufgrund der seitherigen Entwicklung im Bereich des Güter-Bahn- und Privatverkehrs zu beurteilen, wie weitsichtig und fortschrittlich die Problemlösungsvariante der Initianten ist. Und fast bezeichnend ist es auch, wenn die mächtige automobilistische Lobby schließlich erreicht, daß noch die reale Wirkung des Begehrens, der farblose Gegenvorschlag, am 10. Februar 1946 stark verworfen wird.

447 *Volkswahl des Bundesrates und Erhöhung der Mitgliederzahl*

Die letzte Initiative unserer Berichtsperiode greift ein verhältnismäßig altes, den Bundesstaat seit seiner Existenz begleitendes Problem wieder auf, jenes der Konstitution und Organisation der Exekutive[444].

Die Unterschiede zu der fast auf den Tag genau 40 Jahre zuvor eingereichten Volkswahlinitiative von 1899 liegen darin, daß die 1940er-Initiative präzisiert, die politischen Richtungen und die verschiedenen Sprachgebiete seien bei der Wahl der Bundesräte angemessen zu berücksichtigen. Bezüglich der sprachlichen Minoritäten fordert sie, daß immer mindestens drei Mitglieder des Bundesrates aus der romanischen Schweiz stammen sollen, während sich beim 1899er-Begehren diese Forderung auf zwei Mitglieder beschränkt.

Der Text der am 29. Juli 1939 mit 157081 gültigen Unterschriften versehenen Initiative lautet:

«Die Art. 95 und 96 der Bundesverfassung werden durch folgende Bestimmungen ersetzt: Art. 95. Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein

[442] *Zusammenarbeit* ..., S. 1.

[443] Bratschi, Robert, *Zusammenarbeit oder Kampf im schweizerischen Verkehrswesen*, Bern 1946, S. 20.

[444] Erinnern wir uns daran, daß bei den 1848er Beratungen der Tagsatzung um eine neue Bundesverfassung die Idee der Volkswahl nur mit einer Stimme unterlag, daß 1899 eine entsprechende Initiative eingereicht wurde, daß 1929, als der Zürcher Sozialdemokrat Emil Klöti nicht in den Bundesrat gewählt worden war, bei der Linken die Volkswahl wieder ins Gespräch kam und daß schließlich während der ganzen 30er Jahre unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise und der Haltung des Bundesrates gegenüber dem Dritten Reich die Volkswahl permanentes sozialdemokratisch-gewerkschaftliches Postulat war. Namentlich aus zwei Gründen, Minderheitenvertretung und Funktionenzuwachs, ist auch immer wieder der Ruf nach zahlenmäßiger Erweiterung des Bundesrates erhoben worden.

Bundesrat, der aus neun Mitgliedern besteht. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von vier Jahren, mit Amtsantritt am folgenden 1. Januar, gewählt.
Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger, der von mindestens 30000 Stimmberechtigten unterschriftlich zur Wahl vorgeschlagen wird. Es darf jedoch aus keinem Kanton mehr als ein Bundesrat gewählt werden. Die Wahl erfolgt in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis.
Art. 96. Bei der Wahl des Bundesrates sind die politischen Richtungen und die Sprachgebiete der Schweiz angemessen zu berücksichtigen. Wenigstens drei Mitglieder müssen den französisch, italienisch und romanisch sprechenden Teilen, wenigstens fünf den deutsch sprechenden Teilen der Schweiz angehören.
Ersatzwahlen sind, falls die Gesamterneuerung nicht innert sechs Monaten bevorsteht, unverzüglich durchzuführen.
Art. 96bis. Die Bundesgesetzgebung trifft die näheren Bestimmungen über die Ausführung der in Art. 95 aufgestellten Grundsätze[445].»

Anlaß zur Einreichung dieses Volksbegehrens sind ähnliche, aber auch verschiedene Situationselemente wie jene, die zur Initiative von 1899 geführt haben.

Gemeinsamer Aspekt ist der politische Wille der damaligen wie der jetzigen Initianten, die direkt-demokratischen Rechte auszudehnen. Während hingegen 1899 der Machtanspruch der sozialpolitischen Gruppe eher ein zweitrangiges Motiv war, ist dies jetzt etwas anders. Für die Initiantin, nämlich die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, geht es darum, den Anspruch auf eine ihrem Wähleranteil (ohnehin dem größten aller Parteien) entsprechende Vertretung in der Exekutive öffentlich zu manifestieren. Neben der grundsätzlichen Haltung der Sozialdemokraten, die Regierungsverantwortung mitzutragen, ist bei dieser Forderung noch eines bemerkenswert. Die SPS will sich den Zugang zur Landesregierung verschaffen, ohne damit die Sitze der bisherigen Bundesratsparteien[446] zu gefährden, indem sie mit ihrem Vorstoß eine Erweiterung der Mitgliederzahl verlangt. In dieser auf Konsensus angelegten Initiativforderung ist ersichtlich, wie weit sich die Sozialdemokratie mit den Jahren in den nach wie vor vom Bürgertum beherrschten Staat integriert hat.

Unmittelbarer Anstoß zur Einleitung der Initiative ist die Wahl des freisinnigen Bundesratskandidaten Ernst Wetter am 15. Dezember 1938. Wieder kandidiert bei dieser Ersatzwahl auch der Sozialdemokrat Emil Klöti und erhält 98 (Wetter 116) Stimmen.

«Einmal mehr wurde der gerechte Anspruch der Arbeiterschaft mit Füßen getreten, übte die sogenannte freisinnige Staatspartei so lange es ging und zumal in höllisch ernster Zeit die Politik brutaler Ausschließlichkeit[447].»

[445] *BBl 1940* I, S. 604f.

[446] Vgl. hingegen den Referentenführer: *Volkswahl des Bundesrates – ein Anschlag der Demagogie*, hg. vom Nationalen Aktionskomitee gegen die Volkswahlinitiative, o. O., 1941, besonders S. 100f., wo von einem staatsbedrohenden Charakter der Initiative die Rede ist.

[447] Giovanoli, Fritz, *Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz*, Bern 1948, S. 52.

So ein Kommentar, der die grimmige Stimmung wohl treffend umschreibt, in welcher man mit der Waffe der Volksinitiative einen Ausgleich sucht.

Im Bundesrat ist sich die Mehrheit im klaren, daß das Begehren als unakzeptabel zu gelten hat[448]. Die Einwände gegen seine Postulate sind folgende: Gefährdung von Einheit, Geschlossenheit und Entschlußkraft der Regierung, Vermehrung der Verwaltungskosten und Erweiterung des Beamtenapparates, Möglichkeit von politischen Kämpfen innerhalb der Regierung und anderes mehr[449].

Doch spricht der Bundesrat in seiner Botschaft dem Gedanken der Volkswahl eine gewisse Attraktivität nicht ab. Er äußert sich aber kritisch gegenüber einem allzu großen Wahlkreis Schweiz und glaubt, die Volkswahl könnte

«von den Machenschaften unverantwortlicher Kräfte abhängig»

werden[450].

Im Nationalrat allerdings, wie auch in einer weiteren Öffentlichkeit[451] ist man grundsätzlich bereit, den Anspruch der Sozialdemokratie auf einen oder zwei Sitze im Bundesrat anzuerkennen. Infolgedessen spricht sich der Nationalrat dafür aus, das Postulat der Erhöhung der Mitgliederzahl in einen Gegenvorschlag zu kleiden. Doch der Ständerat verhindert diese aussichtsreiche Kompromißlösung hartnäckig[452].

So wird die Initiative am 25. Januar 1942 Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag unterbreitet und mit 524127 Nein gegen 251605 Ja und mit sämtlichen Kantonen verworfen.

Trotz dieser deutlichen Absage wählt die Bundesversammlung am 15. Dezember 1943 den Sozialdemokraten Ernst Nobs als erstes Mitglied seiner Partei in den Bundesrat. Zu diesem «Entgegenkommen» der bürgerlichen Mehrheit in den eidgenössischen Räten mag die Auseinandersetzung um die Volkswahlinitiative nicht unwesentlich beigetragen haben.

448 *Uneingereichte Volksbegehren*

An dieser Stelle wollen wir eine kurze Übersicht einiger Initiativbegehren geben, deren Unterschriften nicht eingereicht worden sind oder die die erforderliche Unterschriftenzahl nicht erreicht haben. Der Grund für diese Mißerfolge ist natürlich

[448] Die Bundesräte Baumann und Obrecht stimmen indes für einen Gegenvorschlag, der das Postulat einer Mitgliederzahlerhöhung enthalten soll, vgl. Gschwend, a.a.O., S. 19.

[449] *BBl 1940* I, S. 616ff.

[450] Ebd., S. 629ff.

[451] Vgl. Gschwend, a.a.O., S. 19f.

[452] Staatsrechtler, so u.a. Nef, weisen darauf hin, daß eine Zweiteilung der Initiative in eine Vorlage Volkswahl und eine andere Erhöhung der Mitgliederzahl vom Prinzip Einheit der Materie her gesehen das vertretbare Vorgehen der Behörden gewesen wäre; Nef, Hans, *Die Fortbildung der Schweiz. Bundesverfassung in den Jahren 1929–1959*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen 1955, S. 365.

meist in der allzu geringen Anzahl Unterschriften zu suchen, jedenfalls von der formal-rechtlichen Seite aus betrachtet. Innerparteilich und gruppenpolitisch mögen interne Zwiste, Frontenbildungen, Intrigen, organisatorische Fehler, aber auch der Situationswandel in der entsprechenden politischen Sachfrage zum Scheitern der Initiativbewegung geführt haben.

Unsere Aufzählung der uneingereichten Vorstöße ist keineswegs vollständig. Es sind lediglich jene Bewegungen berücksichtigt, auf die wir im Laufe unserer Untersuchungen gestoßen sind.

44801 *Unentgeltliche Krankenpflege und Tabakmonopol*

1894 reicht eine Gruppe Sozialdemokraten gegen 40000 vom Arbeiterbund gesammelte Unterschriften für eine Initiative ein, welche zunächst die unentgeltliche Krankenpflege für Unbemittelte fordert. Der als Zusatz zu Art. 34bis der Bundesverfassung formulierte Text will diesen kostenlosen ärztlichen Rat und Beistand sowie die erforderlichen Heilmittel durch die Einkünfte eines Bundesmonopols für Fabrikation, Einfuhr und Verkauf von Tabak und Tabakprodukten finanzieren[453].

44802 *Nationalisierung der schweizerischen Eisenbahnen*

Ein nicht näher identifiziertes Komitee für die Nationalisierung der schweizerischen Eisenbahnen sammelt 1896 Unterschriften für die Übernahme des Baus und Betriebs der Eisenbahnen durch den Bund. Gemäß dem Initiativtext stände die Verwaltung der Bahnen in der Verantwortung eines vom Volke gewählten Eisenbahnrates. Der Reinertrag des Betriebs hätte zur Verbilligung der Taxen und zur Tilgung der Eisenbahnschuld dienen müssen.

Während Art. 26bis im vorgeschlagenen Text dem Bund die Befugnis erteilt hätte, die bestehenden Bahnen nach einem bestimmten Berechnungsgrundsatz zu erwerben, berechtigte ihn Art. 26ter, einzelne Bahnnetze noch vor deren eigentlichen Übernahme zu betreiben. Das hätte namentlich gegolten für die Schweizerische Centralbahn, die Jura–Simplon-Bahn, die Schweizerische Nord–Ost-Bahn und die Vereinigten Schweizerbahnen. Ab dem 1. Januar 1903 wären diese Bahnen ins Eigentum des Bundes übergegangen[454].

44803 *Begrenzung der Militärausgaben*

In seiner kleinen Schrift «Ab Tractandum mit der Militärfrage?» bemerkt Robert Grimm, 1903 habe man eine Initiative geplant, um die Militärausgaben auf maximal

[453] Vgl. Glaser, G., *Einführung der unentgeltlichen Krankenpflege und des Tabakmonopols*, Basel 1894 (Referat vor der freisinnigen Delegiertenversammlung in Olten am 25. Februar 1894), und von Salis, L. R., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Bern 1903/1904, S. 240f.
Vgl. auch Schmid, Markus, *Josef Becks Versuch einer Politik sozialer Demokratie und Verständigung*, Diss. phil. hist. Basel, Basel 1965, S. 67ff.

[454] von Salis, L. R., *Bundesstaatsrecht*, S. 241f.

20 Millionen Franken zu begrenzen. Das Unterfangen sei dann aber «hintertrieben» worden und nie zur Ausführung gelangt[455].

44804 *Die Rößlispielinitiative*

1904 unterbreitet eine Initiantengruppe in einer Schrift eines Gottfried Farner der Öffentlichkeit einen Vorschlag, wonach der bestehende Spielbankenartikel durch eine Präzisierung zu ergänzen sei. Dort, wo der geltende Artikel 35 der Bundesverfassung von Konzessionen spreche, wäre nach dem in Farners Büchlein enthaltenen Vorschlag hinzuzufügen gewesen:

«Als solche Konzessionen sind die Bewilligungen zu betrachten, welche den öffentlichen und gewerbsmäßigen Betrieb von Hazardspielen zum Gegenstand haben[456].»

44805 *Ausländerbesteuerung*

Um 1920 herum trägt sich die Vereinigung Schweizerischer Republikaner mit dem Gedanken, eine Initiative zur stärkeren und direkten Besteuerung der Ausländer zu lancieren[457].

44806 *Zurück zur Verfassung*

Als Vorläuferin frontistisch-faschistischer Volksbegehren kann das «Initiativprogramm» gelten, welches in der Zeitung «Schweizerischer Volkswille» am 13. Oktober 1930 publiziert wird. Um den skurrilen Charakter dieser Forderungen unverfälscht wiederzugeben, zitieren wird dieses unter dem Motto: Zurück zur Verfassung! stehende Programm im Wortlaut:

«Volksinitiative 1930/31

1. Aufhebung sämtlicher Geheimbünde und jüdischen Sekten.
2. Ernennung einer Überprüfungskommission, bestehend aus echten gebürtigen Eidgenossen, die die sämtlichen Rechenschaftsberichte aller eidgenössischen und kantonalen Behörden, inkl. des Bundesrates unvoreingenommen überprüfen muß.
3. Gründung einer echt schweizerischen Staatsdruckerei, die sämtliche schweizerischen Banknoten, Gesetzesvorlagen, endgültigen Gesetze und die neue Bundesverfassung, Berichte an die schweizerischen ausl. Gesandtschaften, Zollabkommen und Staatsverträge mit ausländischen Staaten, Berichte der Schweizerischen Nationalbank, der Schweizerischen Bundesbahnen, sowie eine neu zu gründende vaterländische Tages-Zeitung an Stelle der S.B.B. Revue, drucken soll, mit echt schweizerischem Personal und ohne Juden und Geheimbündler.
4. Wahl der Bundesräte durch das einheimische Schweizervolk.

[455] Grimm, Robert, *Ab Traktandum mit der Militärfrage?*, Bern 1917, S. 6.
[456] Farner, Gottfried, *Das Rößlispiel der Kursäle und der Artikel 35 der Bundesverfassung*, Zürich 1904, S. 18.
[457] Vereinigung Schweizerischer Republikaner, *Jahresbericht 1919/20*, Mels 1921, S. 5.

5. Wahl sämtlicher Richter und Präsidenten-Direktoren der schweizerischen und kantonalen Behörden, die ersteren (schweizerischen) durch das Schweizervolk, die letzteren durch die betreffenden Kantonsbürger.
6. Anerkennung der katholischen und evangelisch-protestantischen Religion.
7. Unanfechtbare revidierte Bundesverfassung, alles fremde ungesunde ausschaltend, besonders Entfernung des Abkommens mit Frankreich vom Jahre 1867 die eingewanderten Juden betreffend, die die jüdische Marx-Doktrine eingeschleppt haben, zum großen Nachteil des einheimischen Mittel- und Bauernstandes, und mithalfen zur geheimbündlerischen Umsturz-Revolution vom Jahre 1918.
8. Wahl eines echten Eidgenossen zum General unserer Milizarmee, die unser Vaterland anno 1291 1918 sowohl von den äußeren Feinden, wie von dem sehr gefährlichen innern Feind gerettet hat.
9. Errichtung von vaterländischen Syndicat-Public in allen Städten und Dörfern der Schweizerischen Eidgenossenschaft und in den Clubs der Auslandschweizer.
10. Ernennung eines Militärgerichts zur Aburteilung der Vaterlandsverräter[458].»

44807 *Volkswahl des Bundesrates*

Um 1934 wird für eine Initiative geworben, welche die Volkswahl sowie ein Volksrecht zur Abberufung des Bundesrates postuliert. Das Begehren stammt aus Rechtskreisen; eigentlicher Initiant soll ein C.E.Stolz aus Basel sein[459].

44808 *Rückkehr zur umfassenden Neutralität*

1937 will der Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz eine Initiative unter diesem Titel lancieren. Bei den Initianten handelt es sich um Kreise, die seinerzeit schon den Beitritt zum Völkerbund bekämpften. Komitee-Präsident ist Andreas von Sprecher, Vizepräsident Heinrich Frick[460]. Man will nun, nachdem sich die sogenannte differenzierte Neutralität als nicht ganz unproblematisch erwiesen hat, die Gelegenheit nützen, um den Grundsatz der umfassenden Neutralität in der Bundesverfassung zu verankern.

Bundesrat Motta gelingt es indes, die Initianten von ihrem Vorhaben abzubringen. Der Chef des Politischen Departements will «eine so heikle Frage der Außenpolitik» nicht in «einem für unsere internationale Stellung so unsicheren Augenblick den leidenschaftlichen und demagogischen Kampagnen» einer Volksabstimmung aussetzen[461].

44809 *1000 Flugzeuge*

Zur «Stärkung der Landesverteidigung» lanciert Gottlieb Duttweiler Ende 1938, zusammen mit Vertretern anderer Parteien, eine Initiative mit folgendem Wortlaut:

[458] *Der Schweizerische Volkswille*, Olten, 18.Oktober 1930, S.8.
[459] *Eidg.Zeitung für Volk und Heimat*, 5.April 1934, S.2.
[460] Waeger, Gerhart, *Die Sündenböcke der Schweiz*, Olten 1971, S.76.
[461] von Salis, J.R., *Motta*, S.443.

«Volksbegehren über die Verstärkung der Landesverteidigung, insbesondere der Flugwaffe und Bodenabwehr sowie die Förderung einer leistungsfähigen Flugzeugindustrie.
Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürger stellen hiermit gemäß. 121 der Bundesverfassung und gemäß dem Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksabstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung folgendes Begehren:

Der Bundesverfassung wird folgender Art. 20bis beigefügt:
Der Bund sorgt mit größter Beschleunigung für eine weitere Verstärkung der Landesverteidigung, insbesondere der Flugwaffe und Bodenabwehr.
Er unterstützt die Ausbildung des Fliegernachwuchses.
Er fördert, insbesondere durch Erteilung von Aufträgen, die Schaffung einer auf privatwirtschaftlicher Grundlage arbeitenden schweizerischen Flugzeugindustrie.
Er erhebt ein einmaliges Wehropfer von 1% vom Vermögen der natürlichen und juristischen Personen; dieses ist in zwei Jahresraten von je ½% zu entrichten.
Das Wehropfer dient zur Deckung der Auslagen, die zur Förderung der Flugwaffe und Bodenabwehr nötig sind. Soweit dadurch eine Entlastung des Militärbudgets eintritt, sind entsprechend vermehrte Mittel für den Ausbau der Landesbefestigungen und zur Verstärkung der übrigen Waffen bereitzustellen.
Die Bundesversammlung stellt Bestimmungen über die Ausführung dieses Verfassungsartikels auf. Sie ist ermächtigt, Steuerbefreiungen und Steuererleichterungen innerhalb des Rahmens der sinngemäß anzuwendenden Ziffer 9 des Bundesbeschlusses über die außerordentliche Kriegssteuer vom 14. Februar 1919 zu beschließen.
Dieser Verfassungsartikel tritt nach seiner Durchführung außer Kraft. Die Unterzeichner dieses Initiativbegehrens erteilen durch ihre Unterschrift dem eidgenössischen Initiativkomitee die Ermächtigung, durch Beschluß der Mehrheit aller seiner Mitglieder, dieses Initiativbegehren zugunsten eines allfälligen Gegenvorschlages der Bundesversammlung zurückzuziehen[462].»

Es wurden etwas über 92000 Unterschriften gesammelt, in den Augen der Initianten ein enttäuschendes Resultat. Die Initiative wurde nicht eingereicht, soll aber trotzdem der Wehropfervorlage des Bundesrates den Weg geebnet haben[463].

44810 *Verschiedene Initiativbewegungen des Jahres 1921*

Nach Abschluß dieser Arbeit sind wir bei einer systematischen Durchsicht des «Volksrechts» von 1921 auf verschiedene Projekte für Volksbegehren gestoßen, die wir hier nicht unerwähnt lassen wollen.

Weil die SBB ein «mißlungener Staatsbetrieb» seien, planen einige «bekannte Autoritäten» eine *Initiative auf Entstaatlichung der SBB*. Bei den Initianten soll es sich um Ing. Barbey, alt Nordostbahndirektor Brack, Inspektor Lötscher, Dr. Roman Abt und Dr. Dietler handeln.[464]

[462] Ramseier, Hans Georg, *Die Entstehung und die Entwicklung des Landesrings der Unabhängigen bis 1943*, Diss. phil. hist. Zürich, Glattbrugg 1973, S. 176f.
[463] Ramseier, a.a.O., S. 65ff.
[464] *Volksrecht*, 16. April 1921.

Einigen Wirbel in der Presse verursacht im Sommer 1921 die Meldung, in Zürich sei von einer Versammlung «aus Kreisen des Handels und der Industrie» und unter dem Vorsitz des Fuhrhalters Josef Brügger aus Chur die Einleitung von *fünf Initiativen* beschlossen worden:

- Revision des *BV-Artikels betr. Kriegssteuer;*
- gleichzeitig mit einem *Bundesgesetz* sollen auch dessen *Ausführungsbestimmungen* erlassen werden;
- Revision des *Bundesgesetzes über die Arbeitszeit* bei den Eisenbahnen und Verkehrsanstalten;
- *Aufhebung des Staatsmonopols der eidg. Unfallversicherungsanstalt;*
- *Abschaffung der Portofreiheit* und des Freikartenwesens.

Das «Volksrecht» bezeichnet diese Bewegung als «einen unverschämten Vorstoß der schwärzesten Reaktion».[465]

Die NZZ betrachtet die fünf Initiativen mit einigem Argwohn und faßt ihren ersten Eindruck mit den Worten zusammen: «Qui trop embrasse mal etreint.»[466] Und das «St. Galler Tagblatt» bemerkt, dem Initiativen-Bukett entströme ein etwas reaktionäres Düftchen.[467]

Die «Aargauer Zeitung» wendet sich gegen die Vollmachtenpolitik des Bundesrates. Bundesrat Schultheß sei der unübertroffene Meister in der willkürlichen und die Rechte des Parlaments wie des Volkes verletzenden Handhabung der Referendumsklausel. Dagegen könnte man das obligatorische Referendum für alle Bundesbeschlüsse und -gesetze in Erwägung ziehen. Vor allem müsse aber «ein taugliches Mittel geschaffen werden, das einfach und rasch Gesetze bringt, abändert oder sie beseitigt. Das ist die *Gesetzesinitiative*. Sie verhindert die Aufnahme jeden Unrates in die Bundesverfassung.»[468]

Der Groupe socialiste du Petit Saconnex-Genève reicht zuhanden des SP-Parteitags vom 3./4. September 1921 in Luzern den Antrag ein:

«Die SPS lanciert eine *Initiative, welche die Aufhebung des Bankgeheimnisses* verlangt.» Aus irgendwelchen Gründen scheint der Antrag dann aber nicht behandelt worden zu sein; jedenfalls berichtet das «Volksrecht» in seiner ausführlichen Würdigung des Parteitages nichts mehr darüber.[469] Auch der Zentralvorstand der Demokratischen Partei der Schweiz will eine solche Initiative lancieren.[470]

Im Herbst 1921 ist wieder von einer ganzen Initiativserie die Rede. Ein Bündner Initiativkomitee wolle in Zürich über folgendes, durch *einzelne Volksinitiativen* zu verwirklichendes Programm befinden:

[465] *Volksrecht*, 13. Juli 1921.
[466] *Volksrecht*, 14. Juli 1921.
[467] *Volksrecht*, 15. Juli 1921.
[468] *Volksrecht*, 22. Juli 1921.
[469] *Volksrecht*, 5. August 1921.
[470] *Volksrecht*, 4. Oktober 1921.

- *Aufhebung der selbständigen Betriebe des Bundes*, besonders Unfallversicherungsanstalt, PTT und SBB;
- *Einführung der AHV mit folgendem Finanzierungsprogramm:*
  a) Beiträge der Versicherungsnehmer,
  b) Beiträge des Arbeitgebers gegen Erhöhung der Arbeitszeit,
  c) Beiträge des Bundes aus ordentlicher Rechnung (d.h. ohne Steuererhöhungen),
  d) «sich nach der Decke strecken» des Versicherten;
- *Verbot der Verbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen;*
- *Aufhebung des Nationalratsproporzgesetzes* – der Nationalrat habe durch die Einführung des Proporzes die «notwendige Würde» verloren;
- *Aufhebung des Jesuitenartikels* und Ersatz durch:
  «Verbot jeder auf Umsturz hinzielenden Propaganda, Verbot aller bezüglichen Zeitungs- und Presseerzeugnisse»;
- *Entzug des Bürgerrechtes bei Ausländern*, die innerhalb von 30 Jahren seit erfolgter Einbürgerung sich an «derartigen verfassungs- und vaterlandsfeindlichen Bestrebungen beteiligen».

Kommentar des «Volksrechts»: «Es erübrigt sich, diese Tollhäuslerei auch nur mit einem Wort zu kommentieren.»[471]

[471] *Volksrecht*, 23. September 1921.

5 *Politische Statistik der eidgenössischen Volksbegehren 1892–1939*

In diesem Teil unserer Untersuchung fragen wir danach, ob die Gesamtheit der Volksinitiativen bestimmte, für diese Institution charakteristische Eigenheiten aufweise.

Die verhältnismäßig geringe Zahl von Initiativen verbietet es allerdings, allzu weitgehende Schlüsse und Regelmäßigkeiten zu überprüfen.

Wie sollen nun aber die Merkmale ausgelesen werden, auf die wir unsere Beurteilung stützen wollen?

Die Selektion orientiert sich an Bedürfnissen der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion über die Volksrechte. Diesbezüglich erscheint wohl als wichtigste Frage jene, die auf die politischen Wirkungen der Initiative zielt. Es sind aber auch, zweitens, Antworten zu geben auf die Frage nach der politischen Herkunft der Begehren. Ein dritter Fragenkomplex ist jener der von den Initiativen verfolgten Zielrichtungen (materielle Bereiche).

Nebst diesen drei grundlegenden Beurteilungselementen sollen ergänzende Angaben das Bild abrunden: zeitliche Verteilung, Unterschriftenzahlen, Hängigkeitsdauer. Den Abschluß des Kapitels bildet der Versuch einer inhaltlichen und politisch-substantiellen Klassifikation.

Zunächst stellen wir die Volksinitiativen in einer allgemeinen, chronologisch geordneten Übersicht dar.

Tab. 1: Chronologische Übersicht der Volksinitiativen 1892–1939

Jahr Einreichung	Nr.	Titel	Initianten	Formales Resultat
1892	1	Schächtverbot	kantonale Tierschutzvereine, antisemitische Gruppen	angenommen
1893	2	Recht auf Arbeit	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	verworfen
1894	3	Zollinitiative I («Beutezug»)	Konservative Sonderbundskantone, Dürrenmatt	verworfen
1899	4	Doppelinitiative (NR-Proporz I)	Katholisch-Konservative und Sozialdemokraten	verworfen

Jahr Ein-reichung	Nr.	Titel	Initianten	Formales Resultat
1899	5	Doppelinitiative (Volkswahl BR)	Katholisch-Konservative und Sozialdemokraten	verworfen
1902	6	Wahl des Nationalrates nach Maßgabe der schweizerischen Bevölkerung	bäuerliche Kreise, u. a. Zürcher Bauernbund	verworfen
1907	7	Absinthverbot	alkoholgegnerische Kreise, v. a. aus der Romandie; Zentralstelle für die Bekämpfung des Alkoholismus	angenommen
1906	8	Ausnützung der Wasserkräfte	Gesellschaft «Frei-Land», Demokratische Partei des Kantons Zürich	Gegenvorschlag angenommen
1909	9	NR-Proporz II	Katholisch-Konservative und Sozialdemokraten	verworfen
1913	10	NR-Proporz III	Katholisch-Konservative und Sozialdemokraten	angenommen
1913	11	Staatsvertragsreferendum	Gegner des 2. Gotthardvertrages, v. a. aus der Romandie	angenommen
1914	12	Spielbankenverbot	welsche Liberale und Radikale	angenommen
1916	13	Aufhebung der Militärjustiz	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	verworfen
1917	14	Direkte Bundessteuer	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	verworfen
1919	15	Schutzhaft	unbekannte rechtsextreme Gruppen	verworfen
1920	16	Ausländerinitiative (Schweizerbürgerrecht, Ausweisung von Ausländern)	bürgerliche Gruppen, Rechtsextreme, NHG, Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz u. a.	verworfen
1920	17	Initiative Rothenberger	NR C. Rothenberger (freis.) später SPS und Gewerkschaften	verworfen
1921	18	Wählbarkeit der Bundesbeamten in den NR	Föderativverband u. a. Gewerkschaften	verworfen
1921	19	Vermögensabgabe	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	verworfen
1922	20	Branntweinverbot	Zentralstelle zur Bekämpfung des Alkoholismus	verworfen

Jahr Einreichung	Nr.	Titel	Initianten	Formales Resultat
1922	21	Zollinitiative II	Verband Schweiz. Konsumvereine, Gewerkschaften und Sozialdemokraten	verworfen
1922	22	Bundesverwaltungsreform	unbekannte rechtsbürgerliche Gruppe	nicht zustande gekommen
1926	23	Getreideversorgung	Gewerbeverband, Arbeitgeberorganisationen, Freisinn	Gegenvorschlag angenommen
1926	24	Erhaltung der Kursäle	Schweiz. Verkehrsverein	angenommen
1927	25	Gesetzgebung über den Straßenverkehr	Schweiz. Straßenverkehrsliga	verworfen
1928	26	Ordensverbot	Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz	Gegenvorschlag angenommen
1931	27	Alters- und Hinterlassenenfürsorge	katholisch-konservative und mittelständisch-gewerbliche Kreise	1947 zurückgezogen
1933	28	Krisensteuer	Gewerkschaften (SGB, FV, VSA, Aktionsgemeinschaft für wirtschaftliche Verteidigung)	1947 zurückgezogen
1934	29	Ausbau der Alpenstraßen	regionales Komitee aus BGB, FdP, SP, später dieselben Kreise aus Gebirgskantonen	1935 zurückgezogen, durch BB verwirklicht
1934	30	Totalrevision der Bundesverfassung	Nationale Front u. a. Fronten, Jungkonservative	verworfen
1934	31	Schutz der Armee und ausländische Spitzel	Eidgenössische Front und bürgerliche Kreise	1948 zurückgezogen
1934	32	Verbot der Freimaurerei	Fronten, insbesondere die Heimatwehr, A. Fonjallaz	verworfen
1934	33	Kriseninitiative	Gewerkschaften (SGB, FV, NAG), Lehrerverein, Bauernheimatbewegung, SPS	verworfen
1934	34	Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen	Eidg. Front und bürgerliche Kreise	1953 zurückgezogen
1935	35	Entpolitisierung der Bundesbahnen	Bund für Volk und Heimat	1947 zurückgezogen
1935	36	Pressefreiheit	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	1977 abgeschrieben
1935	37	Gegen die Eidg. Steuer auf Wein und Most	Fédération romande des vignerons	1936 zurückgezogen

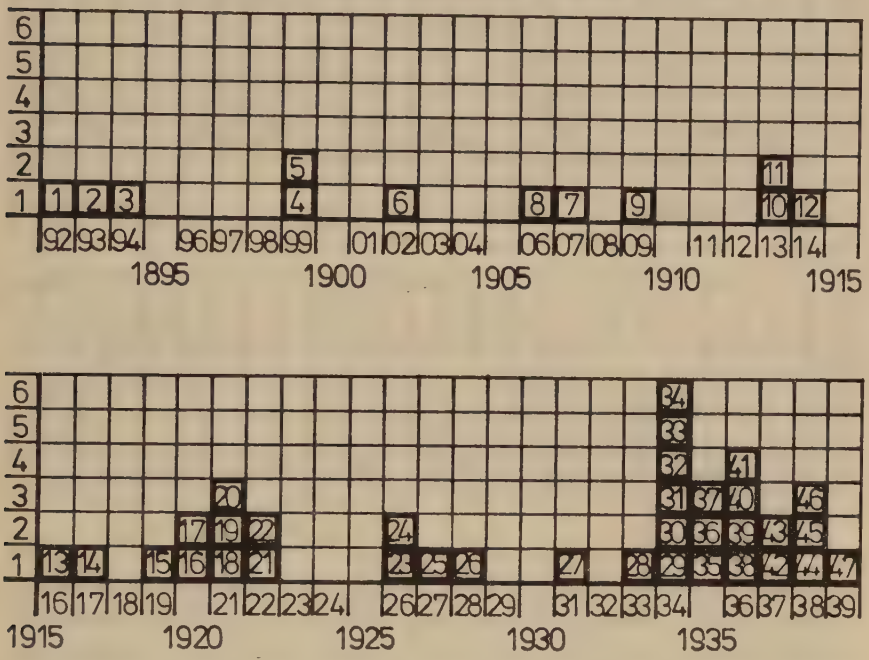
Jahr Einreichung	Nr.	Titel	Initianten	Formales Resultat
1936	38	Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger	frontistische und rechtsbürgerliche Kreise, «wilde» Milchhändler	verworfen
1936	39	Arbeitslosenversicherung	Schweiz. Gewerkschaftsbund	1947 zurückgezogen
1936	40	Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte	Kommunistische Partei der Schweiz	verworfen
1936	41	Private Rüstungsindustrie	Schweizerische Europa-Union	verworfen, Gegenentwurf angenommen
1937	42	Nationales Arbeitsbeschaffungsprogramm	Sozialdemokratische Partei der Schweiz, Gewerkschaften	1939 zurückgezogen
1937	43	Neuordnung des Alkoholwesens	Innerschweizer Obstbauern und Gewerbetreibende	verworfen
1938	44	Ausschaltung der Volksrechte	Richtlinienbewegung	Gegenvorschlag angenommen
1938	45	Notrecht und Dringlichkeit	Landesring der Unabhängigen	1940 zurückgezogen
1938	46	Gütertransportordnung	LITRA, Liga für rationelle Verkehrswirtschaft, überparteiliches Komitee	1945 zurückgezogen
1939	47	Volkswahl des Bundesrates und Erhöhung der Mitgliederzahl	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	verworfen

51 *Zeitliche Verteilung*

Vorweg sei hier jenes Grundbild wiedergegeben, das einigen weiteren Darstellungen anderer Merkmale als Basis dient. Jedes der hervorgehobenen, mit einer Zahl versehenen kleinen Quadrate stellt ein im jeweiligen Jahr (Abszisseneinteilung) eingereichtes Volksbegehren dar. Sind innerhalb eines bestimmten Jahres mehrere Initiativen zu verzeichnen, so sind sie im Zeitablauf von unten nach oben registriert (Ordinateneinteilung). Die Numerierung entspricht derjenigen, welche im offiziellen Verzeichnis der Volksbegehren[1] verwendet wird.

[1] Diese offizielle Numerierung entspricht in einem Fall nicht der chronologischen Folge. Die Absinthinitiative trägt die Nummer 7, obschon sie ein gutes halbes Jahr nach der Wasserkraft-Initiative (Nummer 8) eingereicht worden ist.

Fig. 1: Zeitliche Reihenfolge und amtliche Numerierung der eidgenössischen Volksbegehren 1892–1939, bezogen auf den Zeitpunkt der Einreichung



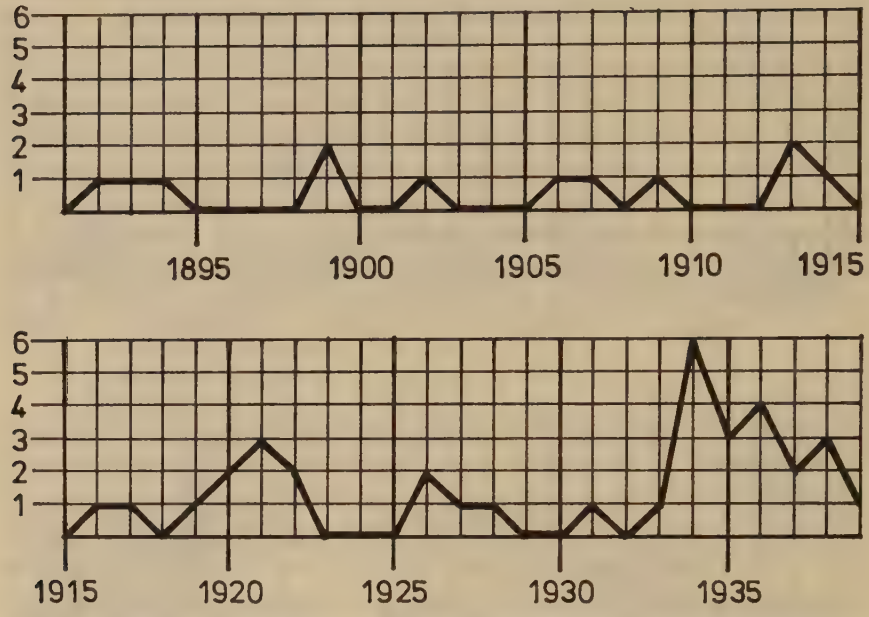
Unter Zuhilfenahme einer Kurve bei der Darstellung der zeitlichen Reihenfolge der Initiativen zeigt sich die Intensitätsstruktur des Volksbegehrens im uns interessierenden Zeitabschnitt noch etwas anschaulicher. (Siehe Fig. 2.)

Bis zum Ende des ersten Weltkriegs wird das Initiativrecht mehr oder weniger regelmäßig wahrgenommen. Kleinere Ausschläge nach oben (1899 und 1913) oder längeres Ausbleiben von Initiativbewegungen (1895–1898) sind eher zufälliger Natur. Der insgesamt ausgeglichene Strukturverlauf bis zum Beginn der zwanziger Jahre steht im Gegensatz zu jenem der Zwischenkriegszeit.

Hier fällt auf, wie sich die Volksinitiativen um 1921 und 1934 herum häufen. Insbesondere die Häufung ab 1930 muß in Zusammenhang mit der sich in jenen Jahren verschärfenden wirtschaftlichen und politischen Lage gebracht werden (Weltwirtschaftskrise, Aufkommen totalitärer Regime).

Nun ist es allerdings schwierig, diesen Konnex anhand vergleichender Merkmale auch grafisch darzustellen. Hinweise darauf, daß der angedeutete Zusammenhang zwischen politischer und wirtschaftlicher Krisenlage und der Intensität des Volksbegehrens seine Gültigkeit hat, finden wir in einer Konfrontation der Initiativenkurve mit jener der dringlichen Bundesbeschlüsse (siehe Fig. 3).

Fig. 2: Intensitätskurve der eidgenössischen Volksbegehren 1892–1939



Der dringliche Bundesbeschluß ist in seiner damaligen, einen Volksentscheid ausschaltenden Form gewissermaßen das Gegenstück zur Volksinitiative. Die Bundesversammlung ist durch ihn in der Lage, den Einfluß des Volkes in wichtigen Entscheiden auszuschalten. Dabei wird dieses Mittel als bezeichnend für Kriegs- und Krisenzeiten oder als Notrechtsmaßnahme verstanden. Auf der anderen Seite erlaubt es die Initiative, politische Problemlösungen unter Umgehung des repräsentativen Elementes der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten. Demnach können die beiden Institutionen als freilich etwas ungleich lange «Waffen» der jeweiligen oppositionellen Gruppen und der Regierungsparteien begriffen werden.

Die beiden oben wiedergegebenen Kurven (obere: dringliche Bundesbeschlüsse[2]; untere: Volksbegehren) weisen folgende Gemeinsamkeiten auf:

- in beiden Kurven fallen die anzahlmäßigen Extremwerte auf dieselben Jahre (1921 und 1934),
- den beiden Häufungen bei den Volksbegehren entsprechen in den annähernd gleichen Zeitabschnitten ebensolche Ansammlungen dringlicher Bundesbeschlüsse; sie fallen allerdings weit markanter aus,
- der gemäßigten Periode 1923–1933 bezüglich der Volksbegehren entspricht etwa der Abschnitt 1923–1931 bei den dringlichen Bundesbeschlüssen.

Die Intensitätskurve der Volksbegehren 1892–1939 kann auch mit jener für den Zeitraum 1940–1975 verglichen werden.

[2] Hungerbühler, Heinrich, *Der dringliche Bundesbeschluß*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1951, S. 153ff.

Fig. 3: Kurvenvergleich (Zwischenkriegszeit) Volksbegehren/dringliche Bundesbeschlüsse

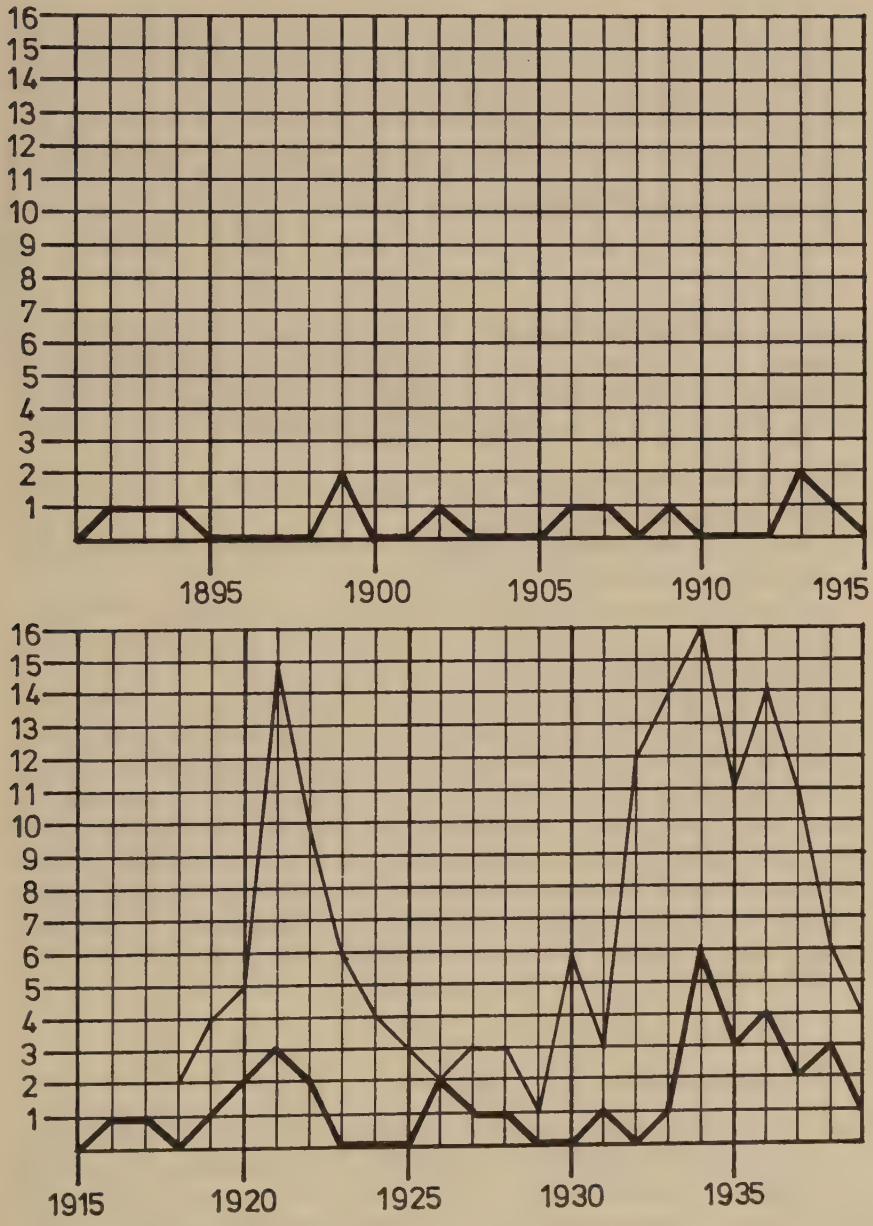
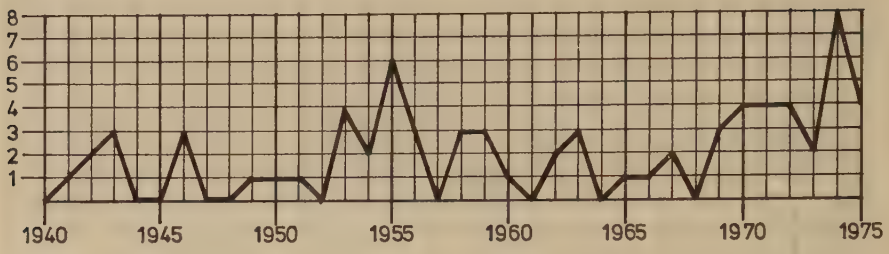


Fig. 4: Intensitätskurve der eidgenössischen Volksbegehren 1940–1975



Dabei zeigt es sich auf den ersten Blick, daß in dieser um 12 Jahre kürzeren Periode wesentlich mehr Volksbegehren anfallen. 1892–1939 sind 47 Begehren eingereicht worden; 1940–1975 sind es deren 73. Durchschnittlich gesehen, hat sich damit die Zahl der pro Jahr eingereichten Initiativen in diesem zweiten Zeitraum verdoppelt.

Es kann jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein, die Ursachen dieser auffallenden Zunahme zu erörtern.

Ein etwas spezieller Aspekt der zeitlichen Verteilung kommt in der folgenden Grafik (Fig. 4a) zum Ausdruck.

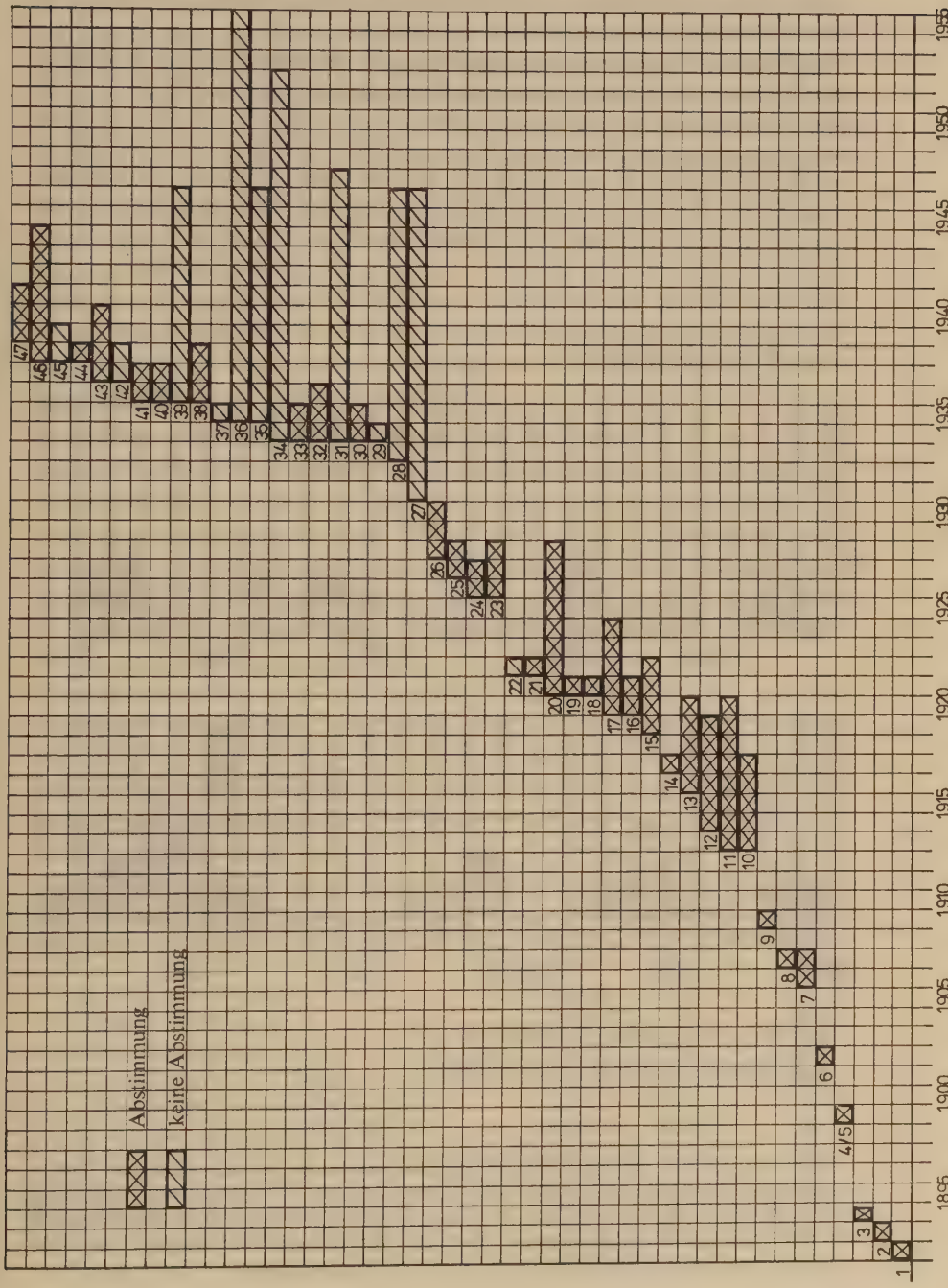
Hier wird die Dauer, während der die einzelnen Initiativen hängig sind (d. h. eingereicht, jedoch noch nicht zur Abstimmung gebracht oder noch nicht zurückgezogen), dargestellt.

Gemäß dem Initiativengesetz mußte damals ein Volksbegehren innerhalb Jahresfrist nach seiner Einreichung von der Bundesversammlung zuhanden der Volks- und Ständeabstimmung verabschiedet werden. Nach einem solchen Beschluß ordnete der Bundesrat zumeist unverzüglich die Abstimmung an. Die Darstellung hebt hervor, wie in den meisten Fällen die durch das Gesetz vorgeschriebene Behandlungsfrist eingehalten wurde. In vielen Fällen kam es aber nicht einmal zu einem Beschluß des Parlaments über die Initiativen und oft auch nicht zu einer Stellungnahme der Regierung. Die Begehren «blieben liegen», sie überholten sich thematisch und wurden Jahre später – «im Zuge einer Bereinigung», wie es da und dort in lakonischer Amtssprache heißt – zurückgezogen.

52 *Unterschriftenzahl*

Ein nicht unbedeutendes Merkmal jeder Volksinitiative bildet die Anzahl gültiger Unterschriften jener Stimmbürger, die das Begehren unterstützen. Formalrechtlich interessiert allerdings nur, ob eine Initiative die vorgeschriebene Zahl von 50000 gültigen Unterschriften auf sich vereinigt. Für die Behandlung der Initiative durch Bundesrat und Bundesversammlung dürfte an sich die Höhe der Unterschriftenzahl keinerlei Einfluß ausüben. Doch kann man sich des Eindrucks nicht

Fig. 4a: Hängigkeitsdauer der eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939

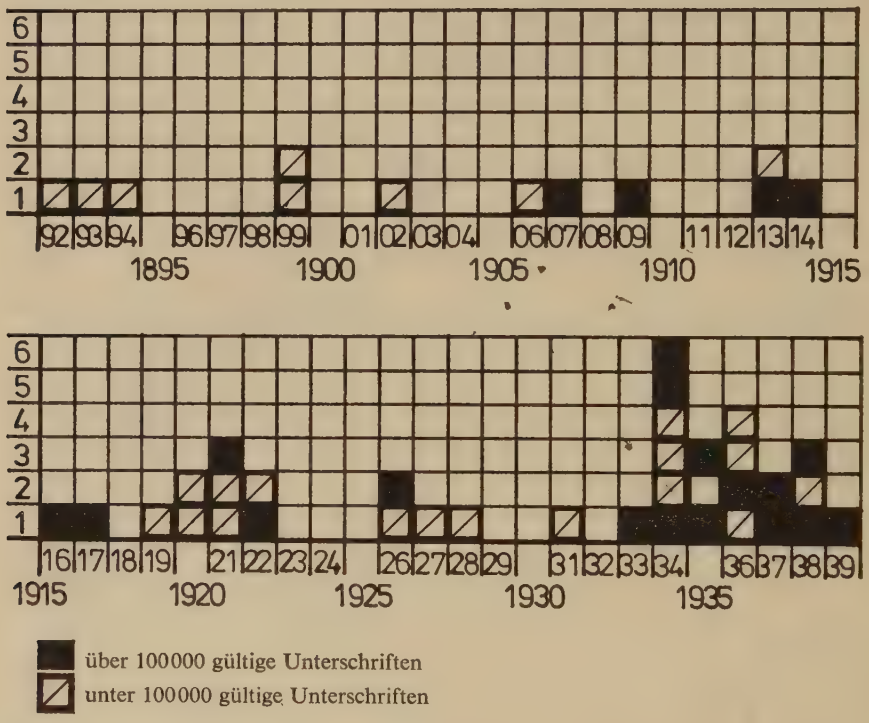


erwehren, daß sich in der Praxis die Behörden von der Unterschriftenzahl beeindrucken lassen[3].

Das Resultat der Unterschriftensammlung für eine beliebige Initiative hängt unseres Erachtens in erster Linie vom Organisationsgrad der Initianten ab, in zweiter Linie möglicherweise von der Methode der Sammlung (von Haus-zu-Haus /Straßensammlung oder Sammlung in der Nähe von Stimm- und Wahlurnen).

Eine gewisse Bestätigung für die These, daß der Organisationsgrad der Initiativträger für die Unterschriftenzahl eine wichtige Rolle spielt, erhalten wir durch Gegenüberstellung der folgenden Darstellung mit Figur 16:

Fig. 5: Anzahl Unterschriften



[3] So wird etwa in parlamentarischen Auseinandersetzungen namentlich von Befürwortern einer Initiative argumentiert, man könne doch nicht ... tausend Bürger, die diese Forderung zur ihren gemacht hätten, abweisen, vor den Kopf stoßen o. ä. Der Entschluß des Bundesrates, die Kriseninitiative rasch zur Abstimmung zu bringen, wird wohl auch etwas mit der großen Unterschriftenzahl zu tun gehabt haben.

Bei diesem Vergleich fällt auf, daß von 21 Initiativen, die mehr als 100000 Unterschriften auf sich vereinigen, deren 18 von Initiantengruppen stammen, die etablierte Parteien, Gewerkschaften oder geschlossene Organisationen sind. Hinsichtlich einer erfolgreichen Unterschriftensammlung sind somit bereits formierte politische Gruppen den sich erst in einer Initiativbewegung konstituierenden Gruppen (ad hoc-Gruppen) gegenüber im Vorteil. Dabei muß allerdings mit in Betracht gezogen werden, daß die Unterschriftenzahl über die gruppenkonstitutive Wirkung einer Initiativbewegung nichts aussagt.

Vergleichen wir die obige Darstellung mit jenen Initiativen, welche eine direkte oder indirekte Wirkung zeitigen (Fig. 10). Von den 21 Begehren mit über 100000 Unterschriften sind es deren 14, die in diese Gruppe gehören. Daher läßt sich aus dieser Gegenüberstellung der Schluß ziehen, Volksbegehren mit hohen Unterschriftenzahlen hätten eine nachhaltigere oder besser faßbare politische Wirkung als solche mit geringen Unterschriftenzahlen.

Tab. 2: Reihenfolge nach Anzahl gültiger Unterschriften

				in % der Stimmberechtigten
1	Gütertransportordnung (1938)	384 760	(1)	31,6
2	Kriseninitiative (1934)	334 699	(2)	28,6
3	Ausschaltung Volksrechte (1938)	289 765	(3)	23,8
4	Arbeitsbeschaffungsprogramm (1937)	278 909	(4)	23,0
5	Krisensteuer (1933)	237 001	(6)	20,5
6	Arbeitslosenversicherung (1936)	170 537	(10)	14,2
7	Absinthverbot (1907)	167 814	(5)	20,7
8	Steuer auf Wein und Most (1935)	157 876	(13)	13,2
9	Volkswahl Bundesrat (1939)	157 081	(15)	12,8
10	Branntweinverbot (1921)	154 761	(7)	15,9
11	Zollinitiative II (1922)	151 321	(8)	15,5
12	Alpenstraßen (1934)	147 830	(23)	8,8
13	NR-Proporz II (1909)	142 263	(6)	17,4
14	Kursäle (1926)	131 017	(16)	12,7
15	Alkoholwesen (1937)	129 584	(18)	10,6
16	NR-Proporz III (1913)	122 631	(9)	14,5
17	Militärjustiz (1916)	118 996	(12)	13,7
18	Spielbankenverbot (1914)	117 494	(11)	13,8
19	Direkte Bundessteuer (1917)	116 864	(14)	13,1
20	Entpolitisierung Bundesbahnen (1935)	113 698	(20)	9,6
21	Volksrechte, Steuerfragen (1934)	103 727	(23)	8,8
22	Wasserkräfte (1906)	95 290	(18)	12,1
23	Schutz der Armee (1934)	91 713	(26)	7,8
24	Vermögensabgabe (1921)	87 535	(21)	9,0
25	Schächtverbot (1892)	83 159	(17)	12,5
26	Pressefreiheit (1935)	82 038	(33)	6,8

27	Initiative Rothenberger (1920)	78 990	(25)	8,2
28	Totalrevision Bundesverfassung (1934)	78 050	(34)	6,6
29	Getreideversorgung (1926)	77 062	(31)	7,4
30	Ordensverbot (1928)	75 234	(32)	7,0
31	Zollinitiative I (1894)	67 828	(19)	10,0
32	NR-Proporz I (1899)	64 675	(22)	8,9
33	Staatsvertragsreferendum (1913)	64 391	(29)	7,6
34	Schutzhaft (1919)	62 323	(34)	6,6
35	Schweizerbürgerrecht/Ausländer (1920)	59 812	(36)	6,2
36	Verfassungsmäßige Rechte (1936)	58 690	(40)	4,8
37	Wahlgrundlage Nationalrat (1902)	57 379	(29)	7,6
38	Bundesbeamte im Nationalrat (1921)	57 139	(37)	5,9
39	Private Rüstungsindustrie (1936)	56 848	(42)	4,7
40	Volkswahl, Bundesrat (1899)	56 350	(26)	7,8
41	Verbot der Freimaurerei (1934)	56 238	(40)	4,8
42	Notrecht und Dringlichkeit (1938)	55 786	(43)	4,6
43	Dringliche Bundesbeschlüsse (1936)	53 416	(45)	4,4
44	Recht auf Arbeit (1893)	52 387	(26)	7,8
45	Straßenverkehr (1927)	51 580	(39)	5,0
46	Reform der Bundesverwaltung (1922)	51 032	(38)	5,1
47	Alters- und Hinterlassenenfürsorge (1931)	51 011	(43)	4,6

Tabelle 2 gibt die Rangliste der Initiativen nach Unterschriftenzahlen und nach Anteil der Unterschriftenzahl an der Zahl der Stimmberechtigten wieder.

An der Spitze dieser Rangliste ist die gute Präsenz der Begehren aus dem Bereich Wirtschaft/Finanzen auffallend (vgl. Kap. 54). Es sind praktisch durchwegs Initiativen der politischen Linken, welche sehr hohe Unterschriftenzahlen aufweisen. Das Resultat der Gütertransportordnungsinitiative kann anhand des Bezugs zur Stimmberechtigtenzahl gewürdigt werden. Dieses Begehren müßte heute rund 1 250 000 Unterschriften auf sich vereinigen.

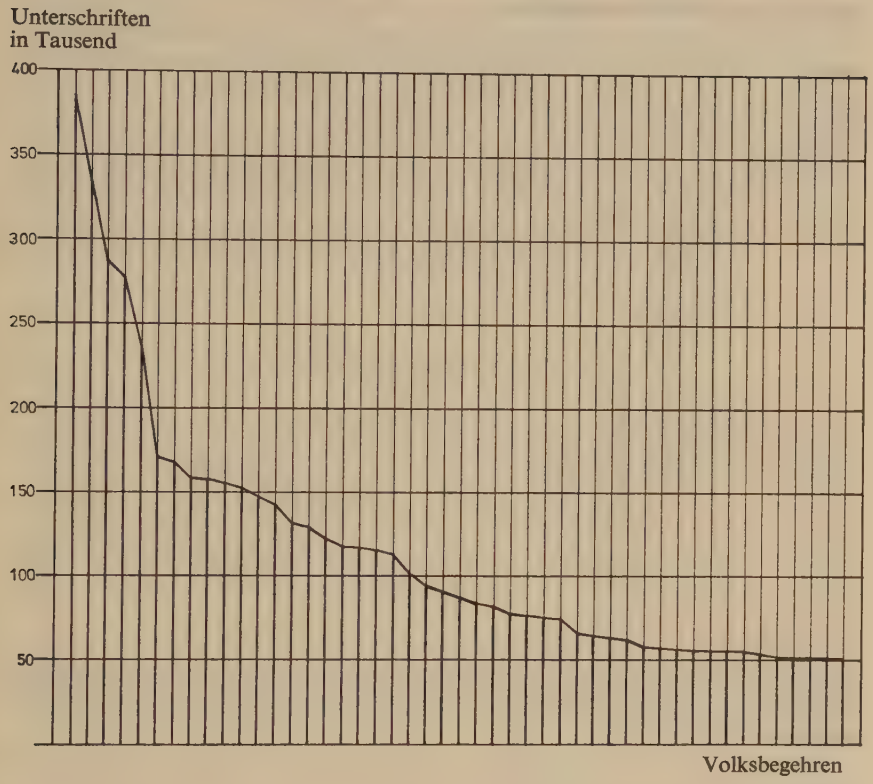
Doch sind Vergleiche zwischen Unterschriftenzahl und Gesamtzahl der Aktivbürger oder zu Ja- bzw. Nein-Stimmenzahlen problematisch. Die Unterschriftenzahl kommt willkürlich zustande. Sie ist in ihrer Dimension in hohem Maß vom Organisationsgrad, von der Effizienz und der Finanzkraft der Initiantengruppe abhängig.

Die Stimmbürgerzahlen sind gegeben und die Abstimmungsresultate sind wohl beeinflußbar, doch lassen sie keine Aussage über den Willensbildungsprozeß und die hinter ihnen liegende Motivationsstruktur der Stimmbürgerschaft zu. So wäre es nur bedingt aufschlußreich, wenn wir beispielsweise versuchen würden, Unterschriftenzahlen und Abstimmungsresultate nach Kantonen zu vergleichen. Wir können demnach die Differenz zwischen Unterschriftenzahl x und Ja-Stimmenzahl y nicht als Indikator der Popularisierung des Initiativpostulats bezeichnen.

Wir werden zwar später einen Globalvergleich Unterschriftenzahlen/Ja-Stimmen ziehen, das Ergebnis jedoch als Mobilisationseffekt bezeichnen (vgl. Kap. 532).

Die lineare Verteilung der Initiativen nach Unterschriftenzahlen ergibt folgendes Bild:

Fig. 6: Reihenfolge nach Anzahl gültiger Unterschriften



Anhand der Häufigkeitsverteilung der gültigen Unterschriftenzahlen (Fig. 7) läßt sich erkennen, daß in der Periode 1892–1939 Begehren mit über 175000 Unterschriften Extremfälle sind. Über die Hälfte der Initiativen weisen Zahlen zwischen 50000 und 100000 Unterschriften auf. Ein Vergleich mit den chronologisch nächstfolgenden 47 eidgenössischen Volksbegehren zeigt, daß Vorstöße neueren Datums eher zu geringeren Unterschriftenzahlen tendieren (vgl. Fig. 8). Begehren mit über 250000 Unterschriften sind nach 1939 überhaupt keine mehr zu registrieren. Die Gründe für diese offensichtlich abnehmende Bereitschaft von Initianten, möglichst hohe Unterschriftenzahlen zu erzielen, sind zweifellos vielschichtig und können nur vermutet werden. Einerseits mag dabei der stärkere Aktualitätsbezug neuerer Volksbegehren für ein rasches Handeln und ein zeitlich möglichst kurzes Erfüllen der Unterschriftennorm bestimmend sein. Anderseits müßte für die Zeit nach 1939 Aufschluß über die gruppenmäßige Struktur der Initianten gegeben werden können. Damit wäre allenfalls zu belegen, daß die neueren Vorstöße eher durch ad hoc-Gruppen lanciert werden. Sicher ist auch die Häufung der Initiativen mit ein Grund dafür, daß das Sammeln von Unterschriften mühsamer wird.

Fig. 7: Häufigkeitsverteilung der gültigen Unterschriftenzahlen nach Merkmalsklassen zu je 25000 Unterschriften

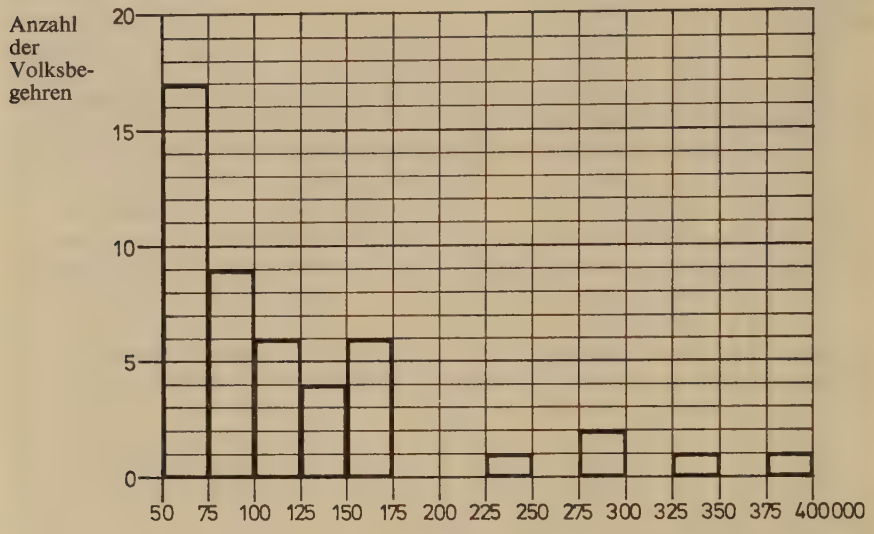
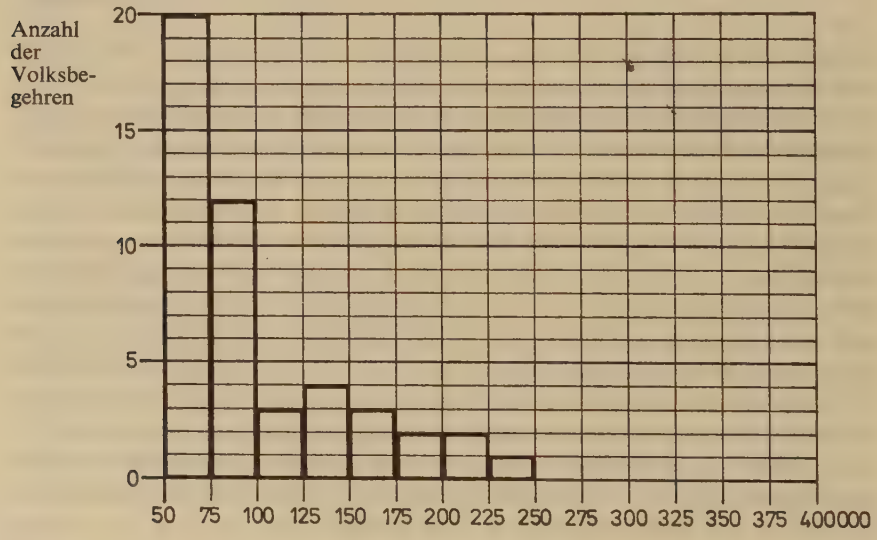
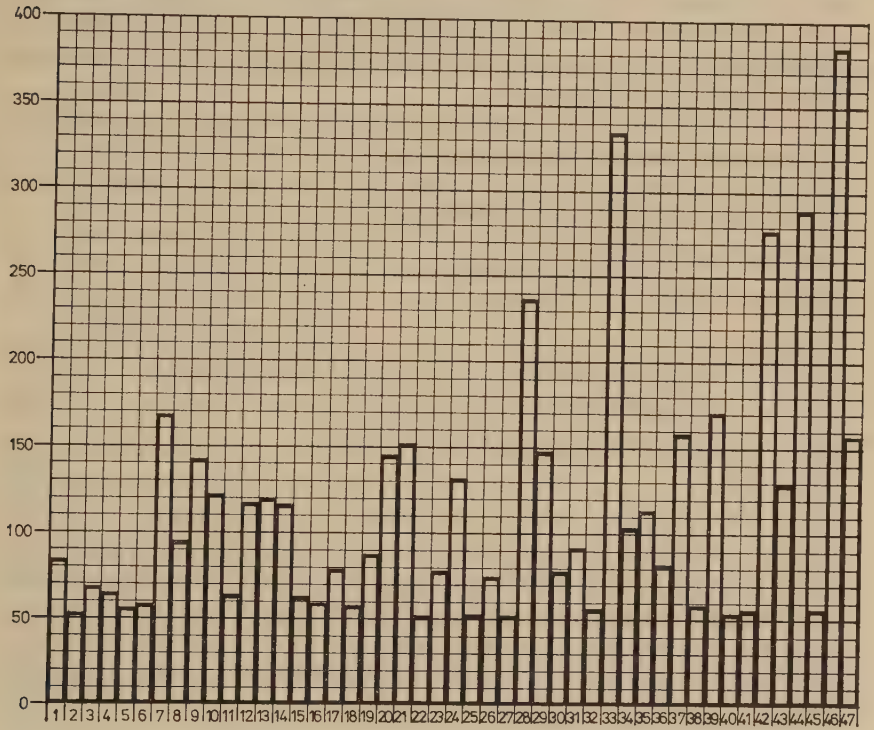


Fig. 8: Häufigkeitsverteilung der gültigen Unterschriftenzahlen nach Merkmalsklassen zu je 25000 Unterschriften der nächstfolgenden 47 eidgenössischen Volksinitiativen (1941–1970)



Schließlich sei noch aufgezeigt, wie sich die Unterschriftenzahlen in der chronologischen Reihenfolge der Volksbegehren verhalten (Fig. 9). Es fällt dabei auf, daß die Reihe der extrem hohen Zahlen eigentlich erst mit der Krisensteuer-Initiative, also ab 1933, einsetzt. Das läßt die Vermutung zu, die Linke habe versucht, ihr traditionelles politisches Aktionsfeld gegenüber dem Drängen der faschistischen Erneuerungsbewegung durch Inszenierung eigentlicher Massenvorstöße (Krisensteuer-, Krisen- und Arbeitsbeschaffungsprogramm-Initiative sowie die Begehren Ausschaltung der Volksrechte und Gütertransportordnung) zu behaupten. Auf der Gegenseite findet man lediglich einen einzigen frontistischen Vorstoß (Entpolitisierung der Bundesbahnen), der die 100000er-Grenze überschreitet.

Fig. 9: Gültige Unterschriftenzahlen nach amtlicher Reihenfolge



Es hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt, wenn man jede Initiative noch eingehend auf ihre Nah- und Fernwirkungen hätte prüfen wollen.

Es muß zudem die Frage gestellt werden, wie überhaupt eine politische Wirkung der Initiative registriert werden kann. Nach welchen Kriterien kann und soll man diese Frage beantworten?

Gehen wir von einem naheliegenden staats- bzw. verfassungsrechtlichen Aspekt aus, nämlich der Umschreibung der Volksinitiative in dem sie betreffenden Artikel 121 der Bundesverfassung, so ist sie ein «Begehren auf Erlaß, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung».

Die formale Wirkung der Volksinitiative wäre demnach danach zu beurteilen, ob ein neuer Erlaß zustande kommt oder ob Verfassungsartikel aufgehoben oder verändert werden.

Das ist die einzige mit Sicherheit feststellbare Wirkung – jene auch, die vorab staatsrechtlich interessiert. Für unsere Belange aber, die wir doch etwas über die politische Funktion der Initiative aussagen wollen, sind solche formal orientierten Wirkungsbeurteilungen unzulänglich.

Wir wollen trotzdem zunächst die entsprechenden Zahlen, die sich auf gesetzliche Änderungen beziehen, wiedergeben.

Volksinitiativen 1892–1939 – formale Wirkungen

Eingereichte Volksinitiativen	47	100 %
davon angenommene Volksinitiativen	6	12,7%

Diese Bilanz kann erweitert werden durch die aufgrund angenommener Gegenentwürfe zu Initiativen bewirkten Änderungen des Verfassungsrechts:

Angenommene Gegenentwürfe	5	10,6%
sowie durch die in einem Fall bewirkte Änderung auf Gesetzesebene	1	2,1%
	12	25,4%

Im allgemeinen kann demnach für die Volksinitiativen 1892–1939 gesagt werden, daß rund ein Achtel voll zur Geltung gekommen ist, während insgesamt ein gutes Viertel der Volksbegehren eine dem Sinne der Initianten einigermaßen entsprechende Veränderung der Rechtslage bewirkte.

Dies ist ein verhältnismäßig gutes Resultat, wenn wir es mit einer anschließenden Periode, 1940–1970, vergleichen:

Eingereichte Volksinitiativen	50	100%
davon angenommene Volksinitiativen	1	2%
Angenommene Gegenentwürfe	4	8%
Gesetzesänderungen	1	2%
	6	12%

Vergleichsperiode wie Zahl der verglichenen Initiativen sind so gewählt worden, daß vor allem die relativen Zahlen berücksichtigt werden müssen. Aufgrund dieses Vergleichs kann man damit sagen, daß die Initiativen der Periode 1892–1939 formell doppelt so wirksam waren wie jene der Periode 1940–1970.

Doch schon hier ist ersichtlich, daß solche Zahlen wenig mehr als quantitative Veränderungen anzuzeigen vermögen.

Wir behaupten hier zunächst, daß von Volksinitiativen noch eine Reihe weiterer Wirkungen ausgehen, die sich im Gegensatz zu den oben dargestellten nicht direkt oder nicht in erster Linie durch Veränderungen des Rechts ausweisen. Wir wenden vor allem Kriterien politischer Art an.

Nicht formaljuristisch nachweisbare Wirkungen von Initiativen
(Versuch einer Typologie)

1 Langzeitwirkung auf Verfassungs- und Gesetzesebene
2 Politische Mobilisation der Öffentlichkeit
21 Popularisierung eines Sachproblems und einer bestimmten politischen Lösungsvariante
22 Stellungsbezug politischer Parteien und Verbände
3 Politische Mobilisation der Behörden
31 Grundsätzliche und spezifische Auseinandersetzung des betroffenen Verwaltungsteils mit den von der Volksinitiative aufgeworfenen Problemen
32 Stellungsbezug des Bundesrates in einer durch eine Volksinitiative aufgeworfenen Frage (Botschaft zur Initiative an die eidgenössischen Räte)
4 Politisch-taktische Wirkung in hängigen Problemen
5 Gruppenpolitische Wirkungen

531 *Langzeitwirkungen auf Verfassungs- und Gesetzesebene*

Mit diesem Begriff sind jene Einflüsse von abgelehnten oder zurückgezogenen Initiativen gemeint, die nach kürzerer oder längerer Zeitspanne zu einer gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen (Teil-)Regelung der jeweiligen Sachfrage führen. Diese Regelung entspricht ganz oder teilweise materiell den Postulaten der seinerzeitigen Initiative. In unserem darstellerischen Kapitel haben wir bei verschiedenen Gelegenheiten auf solche indirekten Fernwirkungen hingewiesen. Dabei ist die «Beweislage» für einen funktionellen Zusammenhang zwischen Initiative und späterer Regelung nicht überall im selben Ausmaße fundiert. Nehmen wir zwei Beispiele, um diese Schwierigkeit zu verdeutlichen.

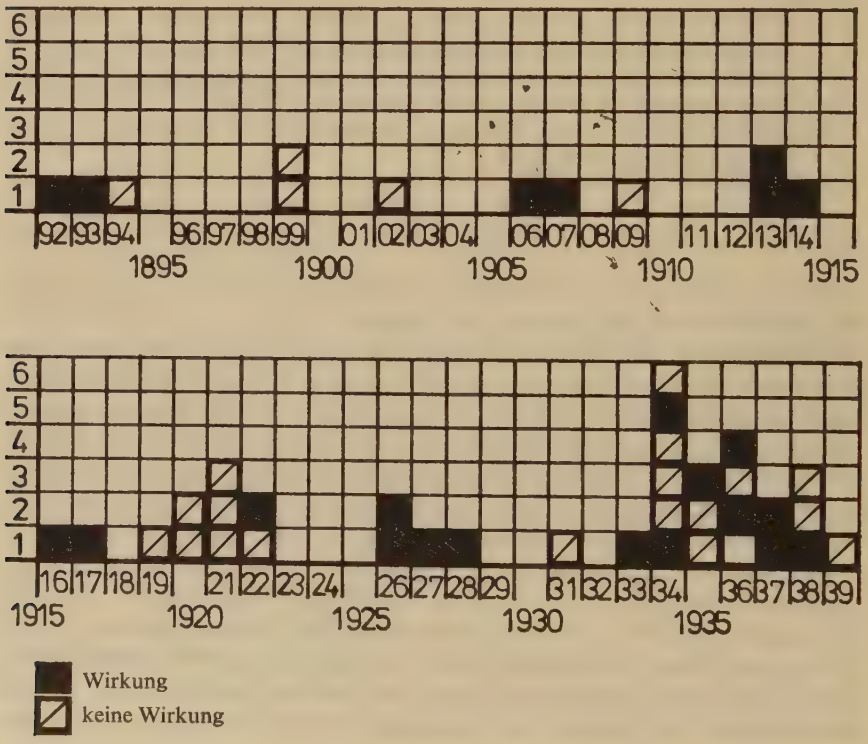
Die Fédération romande des vignerons kann 1936 ihre Initiative gegen die Most- und Weinsteuer (vgl. Kap. 437) mit guten Gründen zurückziehen, denn der Bundesrat ist gewillt, diese Steuer vorzeitig aufzuheben. Das Ziel der Initiative ist erreicht, die Initianten können einen eindeutigen Erfolg buchen. In den offiziellen Statistiken und in manchen staatsrechtlichen Bilanzen der Volksinitiative figuriert aber dieses Begehren unter der Rubrik «zurückgezogen», was für manchen voreiligen Be-

trachter gleich viel wie «erfolglos» bedeutet. Für uns jedoch ist das Schreiben der Initianten an die Bundeskanzlei, in welchem sie den Rückzug ihres Vorstoßes begründen, das Stück, welches den Erfolg der Initiative beweist.

Die REVAL-Initiative (vgl. Kap. 443) ist in der Volksabstimmung mit einer Drittelsmehrheit abgelehnt worden. In einer Schrift von Heinrich Schnyder finden wir den Hinweis, daß sich trotz (oder wegen) dieses Resultats (hohe Ja-Stimmenzahl) das Alkoholgesetz von 1949 in Teilen an die früheren REVAL-Initiativpostulate anlehnt. Diese Aussage führt uns dazu, daß wir die REVAL-Initiative unter jene Volksbegehren reihen, welche eine indirekte oder informale Wirkung erzielt haben. Im einzelnen versuchen wir aber nicht, diese Wirkung zu belegen, da dies eine genaue Prüfung der Alkoholgesetzgebung in den vierziger Jahren voraussetzen würde, was wir in diesem Rahmen nicht leisten können.

Addiert man nun die von den Initiativen oder Gegenentwürfen direkt erzielten positiven Abstimmungsresultate mit allen indirekten Wirkungen der Begehren, so ergibt sich folgendes Bild:

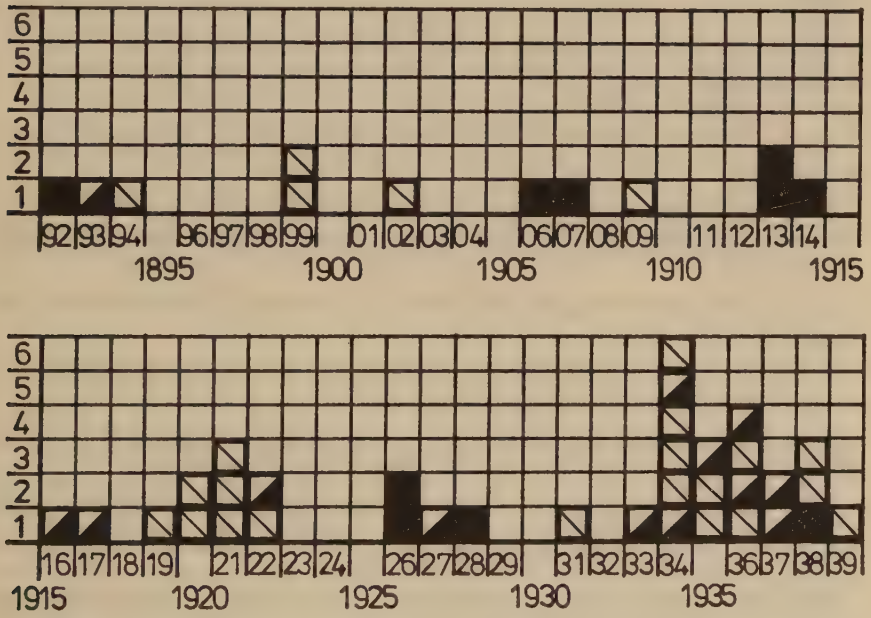
Fig. 10: Direkte und indirekte Wirkungen der eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939



Demnach läßt sich sagen, daß nicht weniger als 23 Initiativen (das entspricht knapp 50%) erfolgreich waren, indem sich ihre Forderungen entweder direkt und voll durch einen positiven Ausgang der Abstimmung oder teilweise durch einen angenommenen Gegenvorschlag oder eine indirekte Wirkung auf Verfassungs- oder Gesetzesebene erfüllten.

Diese Beurteilung steht im Gegensatz zu der im allgemeinen angegebenen Erfolgsquote, die zwischen 10% (Klaus Schumann[4], 12% (Erich Gruner/Beat Junker[5]) und 14% (Jean-François Aubert[6]) schwankt und natürlich nur die direkten Erfolge von Initiative oder Gegenentwurf berücksichtigt. Die folgende Darstellung schlüsselt die Klasse der erfolgreichen Begehren nach direkten und indirekten Resultaten auf:

Fig. 11: Direkte und indirekte Wirkungen der eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, differenziert



10 = volle Wirkung durch Annahme der Initiative oder eines im Sinne der Initianten liegenden Gegenentwurfes, direkte Wirkung auf Verfassungsebene

13 = indirekte Wirkung durch spätere Regelung des Problems im Sinne der Volksinitiative oder Regelung bzw. Erfüllung von Teilen der Initiative, indirekte Wirkung auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsebene

24 = keinerlei erkennbare Wirkung

[4] Schumann, Klaus, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln 1971, S. 238.

[5] Gruner, Erich/Junker, Beat, *Bürger, Staat und Politik in der Schweiz*, Basel 1968, S. 118.

[6] Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, p. 161.

Diese Wirkungsresultate, in Beziehung gebracht mit anderen Merkmalen unserer Gesamtheit von Volksbegehren, weisen folgende Eigenheiten auf. Gesamthaft betrachtet, sind die bürgerlichen Initiativen, also jene der politischen Rechten (vgl. Fig. 17 und Kap. 535), erfolgreicher als die Begehren der Linken. Zehn Vorstöße aus sozialdemokratischen, gewerkschaftlichen oder kommunistischen Kreisen sind erfolgreich, im bürgerlichen und frontistischen Lager lassen sich hingegen 12 erfolgreiche Initiativen zählen. Eine einzige erfolgreiche Initiative stammt aus überparteilichen Kreisen.

Woher stammen nun die Vorstöße, die direkt oder indirekt wirksam sind? Hier sind die Verhältnisse ausgeprägter: die Linke lanciert lediglich 2 Initiativen, die volle Wirkung erzielen (Proporz, 1913; Ausschaltung der Volksrechte, 1938), während die Rechte deren 8 aufweisen kann.

Diese Relation führt zur allgemeinen Aussage, daß während des Zeitraumes 1892–1939 vor allem bürgerliche Volksinitiativen einen direkten, durch die Abstimmung von Volk und Ständen sanktionierten Erfolg erzielen. Dieser Situation entspricht in etwa auf der anderen Seite die Feststellung, daß 8 linke gegenüber 5 rechten Initiativen indirekt wirksam werden.

Die 24 erfolglosen Volksbegehren teilen sich auf in 10 linke, 12 rechte und 2 überparteiliche.

Der Vergleich mit dem Organisationsgrad der Initiantengruppen zeigt, daß 13 erfolgreiche Begehren von etablierten Parteien stammen, von ad hoc-Gruppen 10 (vgl. Fig. 16).

Auf den Zusammenhang mit der Höhe der Unterschriftenzahl haben wir in Kapitel 52 hingewiesen.

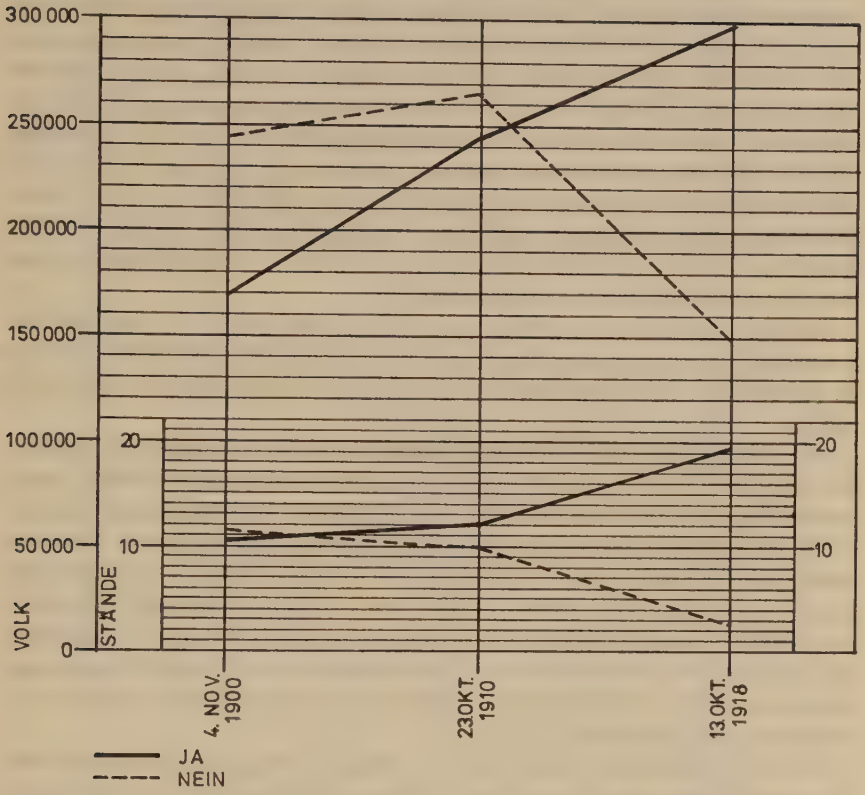
Es läßt sich keine Tendenz erkennen, nach welcher Volksbegehren aus bestimmten sachlichen Bereichen erfolgreich sind (vgl. Kap. 54).

Setzt man die Grafik der Wirkungen mit jener der aktiven und re-aktiven Begehren (vgl. Fig. 15) in Beziehung, so läßt sich folgendes feststellen:

Von den 23 Volksbegehren, welche wirksam geworden sind, greifen deren 13 ein Problem neu auf, während die restlichen 10 Initiativen alternative Lösungsvorschläge in einer laufenden Sachregelung anbieten.

Wir haben in der bisherigen Analyse eine bestimmte Art der Initiativwirkung noch nicht berücksichtigt. Es handelt sich um Initiativserien zum gleichen Thema – die Forderung bleibt praktisch immer dieselbe, bis sie schließlich durchdringt. Zwischen 1892 und 1939 gibt es hiefür zwei wichtige Beispiele: die drei Proporzinitiativen und die fünf Initiativen gegen die Gesetzgebung unter Ausschluß des Referendums. In beiden Fällen haben die einzelnen Begehren, auch wenn sie noch nicht zum Durchbruch gelangten, zweifellos dazu beigetragen, daß ihre Forderungen schließlich erfüllt wurden. In solchem Rahmen leisten die vorgängigen Initiativen eine wichtige aufklärerische Vorarbeit für den zur Entscheidung drängenden Willensbildungsprozeß. Bei den Proporzbegehren kann diese Funktion direkt gemessen werden.

Fig. 12: Abstimmungsresultate der Proporzinitiativen



In Fig. 12 läßt sich die beschriebene Wirkung der Initiativen sehr deutlich anhand des immer größer werdenden Ja-Anteils ablesen. 1910 fällt sogar die Ständeabstimmung positiv aus, und der Durchbruch von 1918 zeichnet sich bereits ab (vgl. Kap. 404, 409, 410). Eine ähnliche willensbildende Funktion anderer Volksbegehren kann lediglich vermutet werden. So nimmt die Initiative Rothenberger (vgl. Kap. 417) sicher eine nicht unwesentliche Stellung innerhalb der AHV-Geschichte ein. Nicht daß von ihr direkte oder indirekte Wirkungen ausgingen; dennoch antizipiert sie mit ihrer Forderung eine spätere sozialpolitische Entwicklung, wenn sie der sozialen Sicherung Priorität zuordnet.

532 *Politische Mobilisation der Öffentlichkeit*

Eine Initiative, gleichgültig ob sie zur Abstimmung gelangt oder nicht, angenommen wird oder nicht, trägt zur Verbreitung problemorientierten politischen Wissens bei. Während der Unterschriftensammlung, während des Abstimmungskampfes und an der Urne wird der Stimmbürger mit einem politischen Anliegen einer be-

stimmten Gruppe, Partei, Gewerkschaft konfrontiert. Politische Idee und Problemlösungsvarianten rücken aufgrund solcher Vorstöße ins öffentliche Bewußtsein, wobei natürlich der Popularisierungsgrad einzelner Initiativforderungen höchst unterschiedliche Ausmaße annehmen kann. Dort, wo solche Forderungen von Anfang an umstritten sind (z. B. die Vermögensabgabe, vgl. Kap. 419) oder wo sie von einer verhältnismäßig großen Initiantengruppe (wie etwa der Richtlinienbewegung, vgl. Kap. 444) getragen werden, ist bereits während der Phase der Unterschriftensammlung mit einer gewissen Verbreitung der Postulate in der Öffentlichkeit zu rechnen. Hingegen wird diese bei Begehren, deren Träger politische Randgruppen sind und die durch ihre Inhalte nicht eben aufsehenerregend wirken, eher gering sein und meistens auch bleiben.

Nach der Einreichung der Initiative hängt deren Popularität (im Sinne von «bekannt sein») wieder von den Trägern und den Inhalten ab, zudem aber noch von der Behandlung, welche das Begehren durch Bundesrat und Bundesversammlung erfährt.

Die Abstimmung über eine Initiative bedeutet Abschluß und gleichzeitig Höhepunkt des mit diesem Volksrecht auslösbaren Willensbildungsprozesses – wenigstens was den sichtbaren und überprüfbaren Bereich dieses Prozesses anbelangt.

Mit der Abstimmung sind die Initianten an ihrem Ziel angelangt: Volk und Stände (bei der Totalrevisionsinitiative und der Initiative in Form der allgemeinen Anregung nur das Volk) können sich über ihre Postulate aussprechen. Die Initiative ist nicht in erster Linie ein Mittel zur Durchsetzung politischer Forderungen, sondern sie ist ein Antrag an Volk und Stände. So garantiert die Abstimmung denn auch eine maximale Verbreitung der mit einem Volksbegehren verbundenen politischen Ideen und Sachalternativen.

Was die Initiativabstimmungen von den übrigen Abstimmungen unterscheidet, sind ausgewählte Fälle, die bedeutend höhere Stimmbeteiligungen erzielen als «normale» Abstimmungen. In den Zeitraum von 1892 bis 1939 fallen von der Beteiligung her gesehen so bedeutende Plebiszite wie

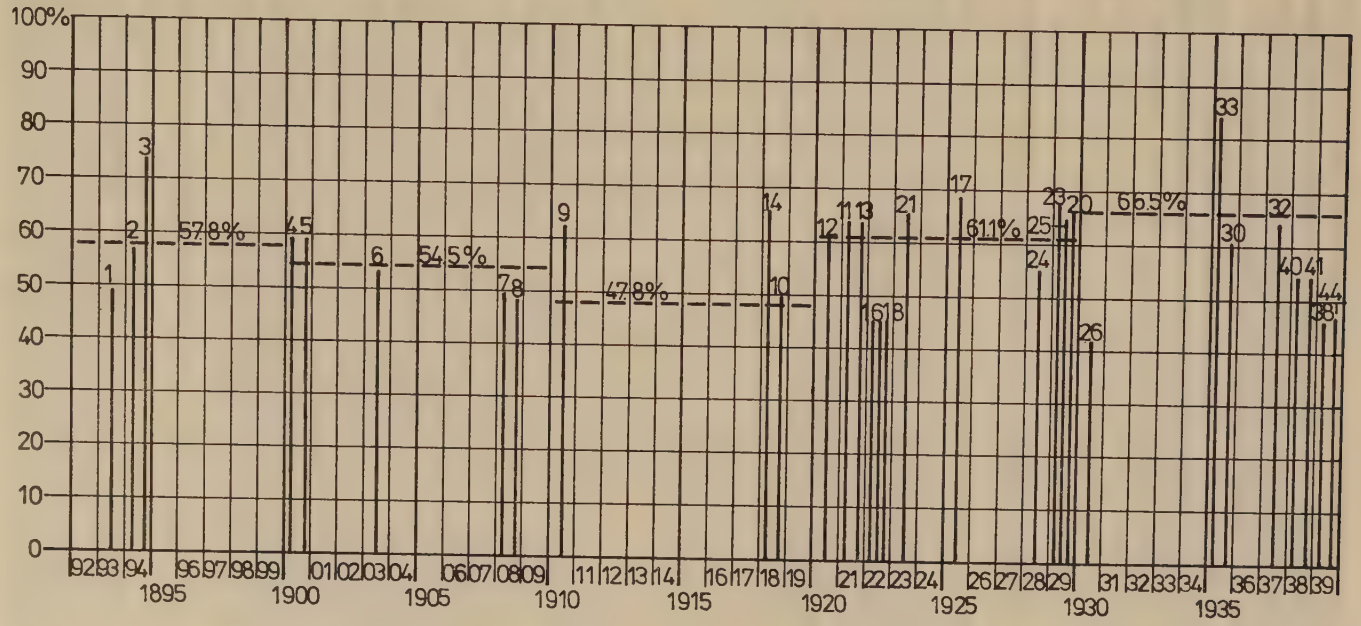
- *Vermögensabgabe* (3. Dezember 1922) – *86,3%*
- *Initiative Rothenberger* (24. Mai 1925) – *68,3%*
- *Getreideversorgung* (3. März 1929) – *67,3%*
- *Kriseninitiative* (2. Juni 1935) – *84,4%*

Gesamthaft betrachtet unterscheiden sich indessen die Stimmbeteiligungen bei Initiativ- und übrigen Abstimmungen kaum, jedenfalls was den Zeitraum 1892 bis 1939 anbetrifft:

Durchschnittliche Stimmbeteiligungen:	*Initiativen*	*übrige*
(1892–1939)	58,48%	58,45%

Diese Gleichwertigkeit der Partizipation vermittelt auch eine Gegenüberstellung der Initiativbeteiligungen mit den Zehnjahresmitteln der übrigen eidgenössischen Abstimmungen.

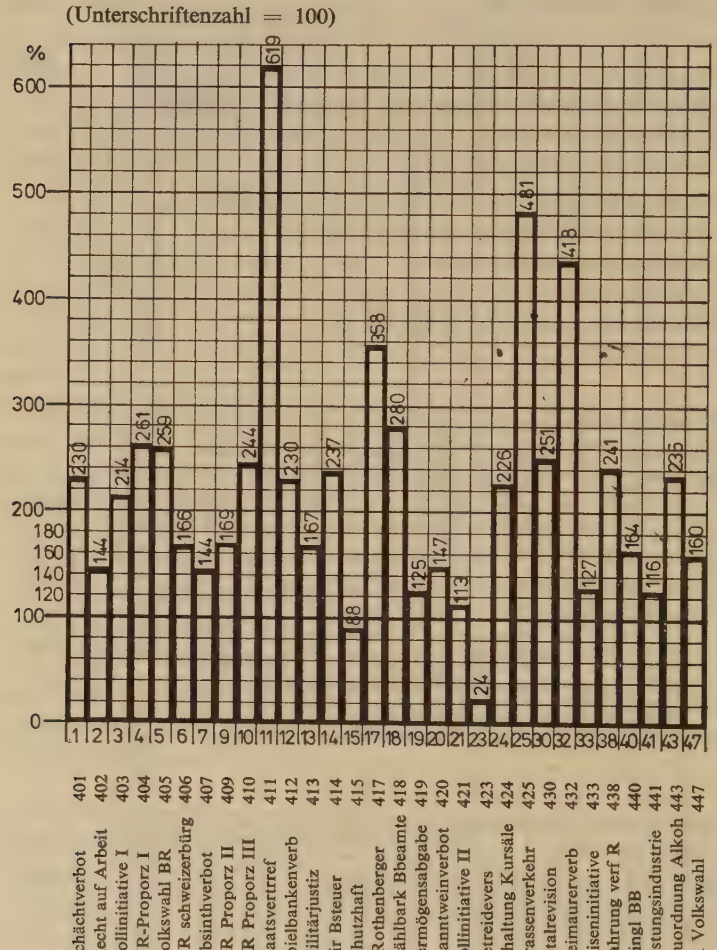
Fig. 13: Vergleich der Stimmbeteiligungen der Initiativabstimmungen mit dem Zehnjahresdurchschnitt der Stimmbeteiligungen der übrigen eidgenössischen Volksabstimmungen



Nebenbei sei angemerkt, daß sich die entsprechenden Beteiligungswerte zum Beispiel im Dezennium 1963–1973 nicht ebenso gleichmäßig verhalten. Hier weisen die Initiativabstimmungen immerhin eine im Durchschnitt über 7% höhere Stimmbeteiligung im Vergleich zu den übrigen Abstimmungen auf.

Die politische Mobilisation der Stimmbürgerschaft durch eine Initiative läßt sich auch im Verhältnis Unterschriftenzahl/Ja-Stimmen erkennen. Allerdings gelten hier die in Kapitel 52 gemachten Vorbehalte.

Fig. 14: Relative Steigerung der Ja-Stimmen gegenüber den gültigen Unterschriften



Das Begehren Schweizerbürgerrecht/Ausweisung von Ausländern (416) ist nicht berücksichtigt (Aufteilung in 2 Vorlagen)

Initiativbezeichnungen und Kapitel Nr.

In Fig. 14 setzen wir die Unterschriftenzahl jedes zur Abstimmung gelangten Volksbegehrens = 100 und messen daran die Ja-Stimmen, welche die Initiative erzielt. Dadurch ergibt sich der Mobilisationseffekt des Begehrens im Rahmen der Volksabstimmung. Wie man sieht, fallen die Resultate höchst unterschiedlich aus. Während bestimmte Volksvorstöße ihre eigene Unterschriftenzahl durch Ja-Stimmen um ein Mehrfaches übertreffen, erzielen deren zwei in der Abstimmung nicht einmal mehr so viele Anhänger wie während der Unterschriftensammlung. Letzteres ist der Fall bei der Schutzhaftinitiative und bei jener für die Getreideversorgung. Die Schutzhaftinitiative bewirkt im Laufe ihrer Geschichte tatsächlich eine «negative Mobilisation», indem sie sich thematisch überlebt (vgl. Kap. 415). Anders beim Getreideversorgungsbegehren: dort stellt die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf zur Seite, der auch von den Initianten unterstützt wird. Die Initiative muß eigentlich nur noch mangels einer Rückzugsklausel zur Abstimmung kommen – daraus erklärt sich ihr «schlechtes» Resultat.

Die verschiedenen hohen Ja-Stimmen-Anteile, so beim Staatsvertragsreferendum, bei der Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat, bei der Initiative Rothenberger, beim Straßenverkehrsbegehren und beim Freimaurerverbot, weisen auf die aus unterschiedlichen Gründen populären Gehalte der entsprechenden Initiativen hin.

533 *Politische Mobilisation der Behörden*

Die Wirkungen von Volksinitiativen im behördlichen Bereich, d. h. in Bundesverwaltung, beim Bundesrat und in der Bundesversammlung, können im Rahmen dieser Untersuchung nur angedeutet werden.

Am nachhaltigsten und tiefsten sind sie wohl in jenen Verwaltungsstellen, in deren Tätigkeitsbereich das Thema einer Initiative fällt. Die Tatsache, daß der Bundesrat praktisch über jede eingereichte Initiative den Räten Bericht und Antrag stellen muß, verpflichtet ihn, Lage, Ziele und Maßnahmen in der durch das Begehren aufgegriffenen Problematik zu überprüfen. In dieser Hinsicht wirkt auch unsere Reihe von Initiativen praktisch als permanente, rechenschaftsauslösende Instanz. Die mit unterschiedlicher sachlicher und politischer Qualität redigierten Botschaften des Bundesrates bilden zusammengenommen einerseits wichtige punktuelle und objektbezogene Ergänzungen der Rechenschaftsberichte des Bundesrates an die eidgenössischen Räte. Die Botschaften sind aber anderseits von besonderem Wert, weil sie, gezwungenermaßen, einen Blick in die Zukunft enthalten müssen. Der Bundesrat muß also in seinem eigenen Interesse klar und deutlich sagen, weshalb er, was ja meistens der Fall ist, mit den Problemlösungsvorstellungen der Initianten nicht einiggeht. Die Regierung spricht sich auch darüber aus, ob sie das durch die Initiative erörterte Problem überhaupt als solches begreift, und wenn dies der Fall ist, wie sie es lösen will. Damit liefert der Bundesrat in

manchen Fällen bestimmte, in die Zukunft gelegte Richtlinien für die Lösung wichtiger politischer Fragen. Natürlich gäbe es auch andere Mittel, um von der Exekutive in ähnlicher Weise über ihre Absichten Auskunft zu bekommen. Die Initiative aber ist in dieser Hinsicht das einzige außerparlamentarische Instrument, welches jedermann zur Verfügung steht.

Wir erachten demnach die Auslösung des beschriebenen Rechenschaftsprozederes im Sinne einer direkt-demokratischen Kontroll- und Informationsmöglichkeit als eine bedeutsame Funktion der Volksinitiative.

534 *Politisch-taktische Wirkung*

Eine Volksinitiative kann (a) ein bisher im politischen Raum nicht existentes, d. h. nicht artikuliertes Problem herausgreifen und dessen Lösung vorschlagen. Sie kann aber auch (b) innerhalb eines bestehenden Problemlösungsprozesses eine neue, alternative und bisher unbekannte Regelung fordern. Die Initiative kann schließlich (c) dazu verwendet werden, um einem bisher erfolglosen politischen Postulat neuen Aufschwung zu geben und um die Behörden unter Druck zu setzen, damit eine hängige Frage den Intentionen der Initianten entsprechend geregelt werde.

Mit diesen Differenzierungen ist die instrumentelle Funktion der Volksinitiative umschrieben. Der idealtypischen Initiative entsprechen am ehesten die beiden ersten Varianten, während die dritte eine historisch verformte Anwendung dieses Volksrechts ist.

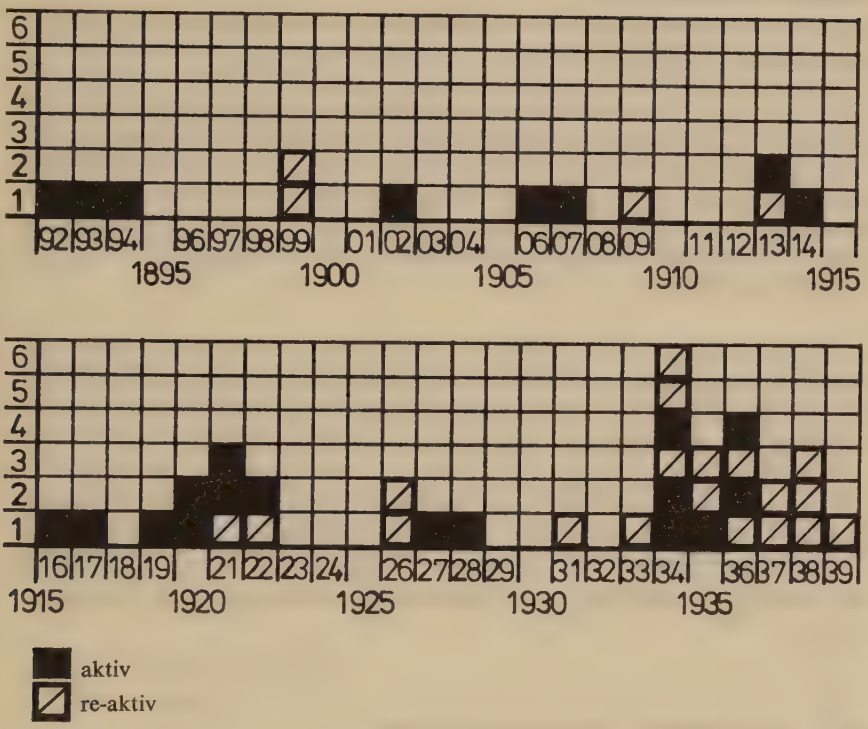
Eine in jüngerer Zeit häufige, zwischen 1892 und 1939 jedoch zu vernachlässigende taktische Zweckbestimmung von Initiativen ist jene der politischen Propaganda. Es handelt sich um Begehren, die weniger des Sachpostulates willen als vielmehr aufgrund der von ihnen erwarteten gruppenpolitischen Breitenwirkung – etwa im Hinblick auf Wahlen – lanciert werden.

Wir nennen die beiden zunächst genannten Typen aktive, weil sie politisch-schöpferisch, neuaufgreifend, in gewissem Sinne innovativ sind. Diejenigen des dritten Typs können als re-aktiv bezeichnet werden, weil sie bestehende Konfliktregelungen reflektieren und einen Teil des Lösungsprozesses darstellen, ohne diesen aber auszulösen (Typ a) oder qualitativ auszuweiten (Typ b).

Wenn man, wie in Fig. 15, aktive und re-aktive Volksbegehren innerhalb des Zeitrasters einander gegenüberstellt, so bestätigt sich unser obiger Hinweis vom historischen Funktionswandel der Initiative. War sie ungefähr bis zum Beginn der zwanziger Jahre ihrer Praxis eher aktiv im beschriebenen Sinne, so wird sie später zusehends Reflex bestehender politischer Problemlösungsprozesse.

Prozeßauslösende bzw. -ausweitende Wirkung steht also hier der prozeßunterhaltenden Wirkung gegenüber. Historisch-politisch läßt sich der aufgezeigte Wandel etwa wie folgt erklären. Die Volksinitiative ist anfänglich überwiegend das Instrument potentieller Innovation. Innovation bedeutet hier die politische Absicht

Fig. 15: Aktive und re-aktive Volksinitiativen



zu neuordnender, bis anhin wenig bekannter Problemstellung und -lösung. Die durch Initiativen aufgeworfenen Fragen sind bis in die zwanziger Jahre thematisch recht heterogen und weisen in sich keine markante, mit eindeutigen Schwerpunkten versehene Struktur auf – die drei Proporzinitiativen vielleicht ausgenommen.

Später, eigentlich ab 1920, lassen sich einige thematische Schwerpunkte bilden. Gestützt darauf kann man annehmen, die jeweiligen Initianten hätten mit ihren Vorstößen auf bestimmte politische Entwicklungen reagieren wollen und wären immer weniger in der Lage gewesen, kreativ in die Szene einzugreifen oder diese gar zu bestimmen.

Mit anderen Worten bedeutet das, daß das Volksbegehren bis kurz nach dem ersten Weltkrieg ein Mittel punktueller und beinahe intuitiv-zufälliger politischer Aktion gewesen ist. Die entsprechende Reihe der Initiativpostulate zeigt keine Beeinflussung durch Konstanten einer bestimmenden politischen Entwicklung.

Vielmehr weist sie in ihrer Heterogenität eher auf die ganz unterschiedlichen Interessen der Initianten hin.

Fritz Fleiner schreibt in einem Aufsatz über die Verfassungsentwicklung zwischen 1906 und 1913 beispielsweise:

«Nicht nach einem festen vorher festgestellten Plan erfolgen diese Partialrevisionen, sondern so wie die Zeit und die politische Notwendigkeit neue politische Begehren und Wünsche entstehen lassen. Diese Methode entspricht am besten dem konservativen Charakter der schweizerischen Demokratie. Neue Ideen können nur schrittweise dem Volke, dem obersten Herrn im Staate, zugänglich gemacht werden. Diese Momente erklären auch, weshalb die Partialrevisionen der Periode 1906–1913 unter sich nur in einem losen Zusammenhange stehen[7].»

Anders die Zwischenkriegszeit. Sie ist geprägt durch einige markante Züge politischer Auseinandersetzungen: Völkerbundsbeitritt, Staatsschutz, soziale Sicherheit (Kampf um die AHV), Landesversorgung (wirtschaftliche Kriegsvorsorge), Bewältigung des aufkommenden motorisierten Verkehrs (Schiene–Straße), faschistische Bedrohung (Fronten), Krisenbekämpfung (Lohnabbau, Abwertung des Frankens, Arbeitslose, Deflations- contra Inflationspolitik), bewaffnete Landesverteidigung, Dringlichkeitspolitik unter Ausschluß des Referendums.

Es ist diese Konfliktstruktur, welche das Handeln potentieller Initianten diktiert, sie re-agieren läßt und kaum mehr eigenständige, kreativ-politische Aktionen erlaubt.

535 *Gruppenpolitik, Herkunft der Initianten*

Der gruppenpolitische Hintergrund der Volksinitiativen zwischen 1892 und 1939 kann unter folgender Fragestellung betrachtet werden.

Sind die Volksbegehren

- von etablierten Parteien oder Verbänden (vor allem Gewerkschaften), d. h. von geschlossenen Organisationen

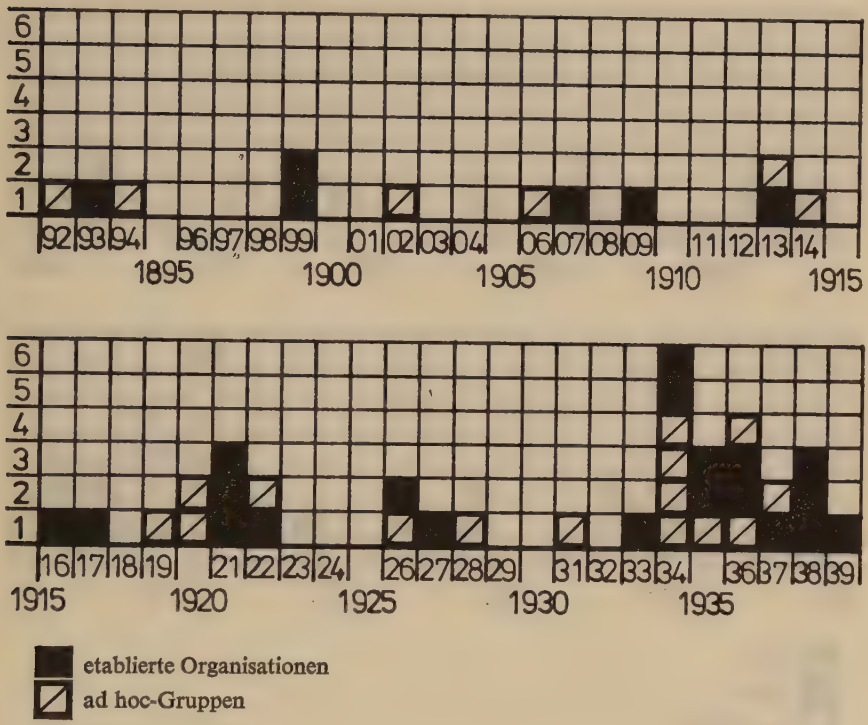
oder

- von ad hoc-Gruppen, eher zufällig konstituierten oder im Aufbau begriffenen Organisationen, d. h. von Interessenkoalitionen

als Initianten lanciert worden?

[7] Fleiner, Fritz, *Die Partialrevisionen der schweiz. Bundesverfassung in den Jahren 1906 bis 1913*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen 1914, S. 461.

Fig. 16: Etablierte Organisationen und ad hoc-Gruppen als Initianten

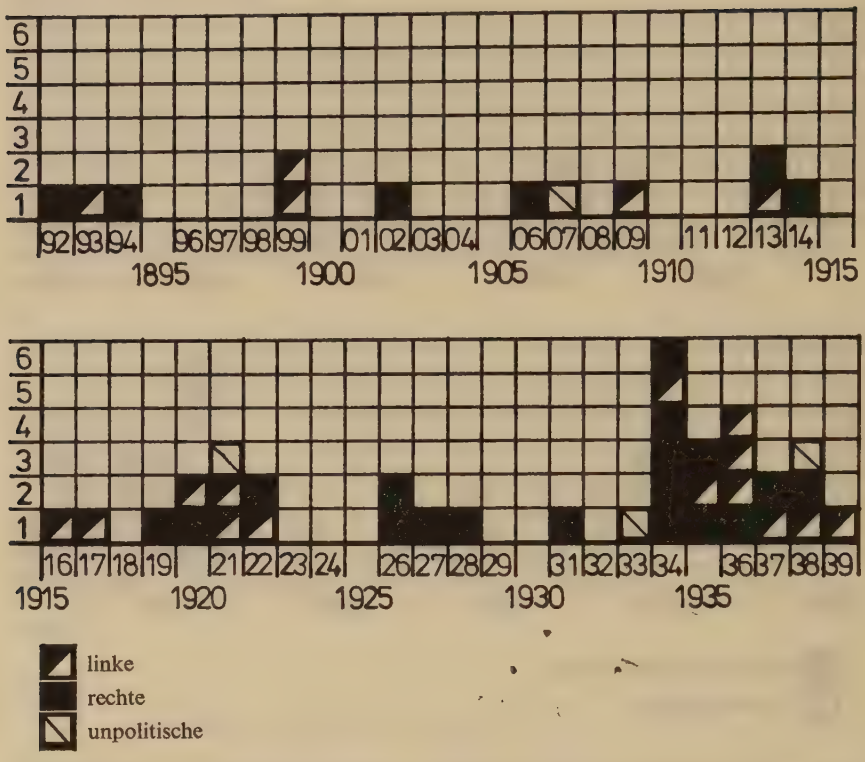


Die Übersicht (Fig. 16) zeigt, daß es sich in 26 Fällen um etablierte Organisationen, in 21 Fällen um ad hoc-Gruppen handelt.

Hier ist der Vergleich mit der politischen Herkunft der Initianten aufschlußreich. (Siehe Fig. 17.)

Fig. 17 weist 20 linke, 24 rechte und 3 von unpolitischen Gruppen stammende Initiativen auf. Wir unterscheiden also zwischen linken (sozialdemokratischen, kommunistischen, gewerkschaftlichen) und rechten Initianten (bürgerliche im weitesten Sinne, frontistische). Es bleibt ein kleiner Rest von Begehren, deren Urheber nicht primär politische Organisationen sind oder die sich als überparteilich klassifizieren lassen.

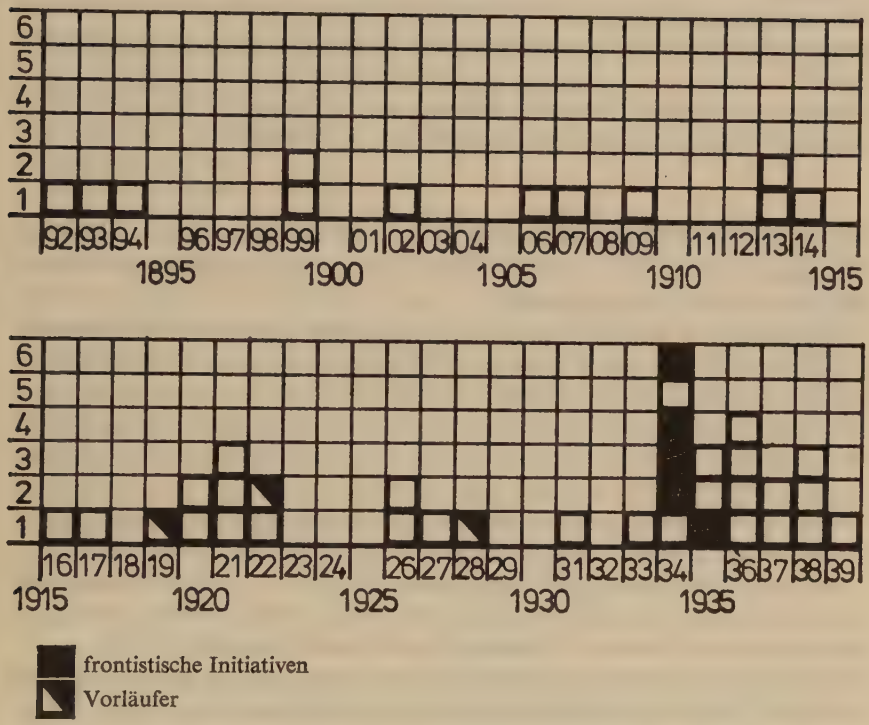
Fig. 17: Linke, rechte und unpolitische Gruppen als Initianten



Diese Grobunterscheidung zwischen linken und rechten Initianten scheint uns für den untersuchten Zeitraum tauglich zu sein[8]. Sie legitimiert sich durch die damals deutlich erkennbaren Klassengegensätze, in den dreißiger Jahren auch durch das national-patriotische, faschistische Element. Zwei Bemerkungen müssen indes zu dieser Unterscheidung gemacht werden. Unter den linken Initianten figuriert auch die Richtlinienbewegung, die ja bekanntlich ihre Mitglieder bis in die bürgerlichen Reihen hinein zu gewinnen vermag. Bei den rechten Initianten wird zunächst nicht differenziert zwischen bürgerlichen und frontistischen Gruppen. Dies läßt sich streckenweise damit rechtfertigen, daß bei einigen frontistischen Initiativen auch Teile bürgerlicher Parteien aktiv mitgewirkt haben (Schutz der Armee, Totalrevision). Um die frontistischen Begehren als Gesamtheit zu isolieren, dient folgende Tabelle (Fig. 17a). Sie berücksichtigt auch die – vom weltanschaulichen Aspekt her betrachtet – politischen Vorläufer der frontistischen Initiativen.

[8] Vgl. zur Diskussion über die Begriffe «links» und «rechts»: Inglehart, Ronald/Sidjanski, Dusan, *Electeurs et dimension gauche-droite*, in: *La Suisse et la politique*, Berne 1972.

Fig. 17a: Frontistische Initiativen und ihre Vorläufer



Ein Vergleich zwischen den Fig. 16 und 17 läßt erkennen, wie auf der rechten Seite die Initiative durch Parteien oder Verbände verwendet wird. Von 21 ad hoc-Gruppen-Initiativen stammen deren 19 (d. h. 90,5%) aus bürgerlichen bzw. frontistischen Kreisen. Auf der linken Seite hingegen sind es 17 von 26 Begehren (d. h. 65,4%), die von etablierten Organisationen lanciert werden. Anders ausgedrückt: von 20 linken Begehren sind deren 17 (d. h. 85,0%) Aktionen von Parteien und Gewerkschaften.

Die Initiative bildet demnach einerseits ein wichtiges Kampfmittel sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Organisationen. Anderseits bedient sich die gegnerische Seite – bürgerliche Parteien, Arbeitgeber-, Bauern- oder Gewerbeverbände – dieses Instruments kaum oder nicht. Auf der bürgerlichen Seite sind es eher die Erneuerungsbewegungen sowie – je nach Sachfrage – objektbezogene Interessenkoalitionen, welche Volksbegehren lancieren. Die Fronten tun dies, weil sie auf dem parlamentarischen Weg keinerlei Chancen hätten, ihre Politik auch nur annähernd zu realisieren. Aber sie benützen das Volksbegehren zweifellos

nicht nur zur Durchsetzung bestimmter politischer Zielvorstellungen, sondern sie wollen durch ihre Vorstöße einen bewußten Gegensatz, eine Alternative zur Politik der angestammten Parteien schaffen. Nicht von ungefähr sind deshalb von den insgesamt 8 frontistischen Begehren 6 «aktive» Volksinitiativen (vgl. Kap. 534 bzw. Fig. 15).

Auf die Beziehungen zwischen Wirkung und politischer Herkunft bei Volksbegehren haben wir bereits früher hingewiesen (vgl. Kap. 531).

54 *Inhaltliche und politisch-substantielle Klassifikation*

Wie lassen sich nun alle diese Volksinitiativen aufgrund inhaltlicher Kriterien bestimmten Sachbereichen zuordnen?

Die Beantwortung dieser Frage ist nicht eben leicht, einmal weil sich die einzelnen Begehren kaum einfach unter einen bestimmten sachlichen Oberbegriff subsumieren lassen. Eine Kriseninitiative etwa darf nicht nur unter dem Begriff «Wirtschaft» erscheinen, sondern sie berührt mit ihren inhaltlich weit gespannten Postulaten auch die «Landesverteidigung», die «Sozialpolitik», die «Landwirtschaft», und was der Kategorien mehr sein können.

Hinzu gesellt sich anderseits die Schwierigkeit, eine historisch sowie materiell verantwortbare Typologie von Sachbereichen zu entwickeln.

Es fragt sich denn überhaupt, ob eine solche Klassifikation nicht weniger anhand von Sachbereichen als vielmehr mittels eines Rasters erfolgen sollte, der den von den Initiativen anvisierten Veränderungsbereich bereits anzeigen würde.

In der rechtshistorischen Literatur über die Entwicklung der Bundesverfassung finden sich Beispiele für beide hier angeführte Beurteilungsarten.

So analysiert etwa Hans Nef Änderungen des Verfassungsrechts, indem er diese nach Sachbereichen geordnet aufführt:

- Behörden, Rechtsetzung, Wirtschaftsverfassung, Sozialpolitik des Bundes, polizeiliche Kompetenzen des Bundes, Finanzhaushalt und Währungspolitik des Bundes[9].

Zaccaria Giacometti hingegen versucht, die Verfassungsrevisionen zwischen 1921 und 1928 anhand zweier politischer Marschrichtungen jener Jahre einzuordnen:

- Bestrebungen zur Erweiterung der verfassungsmäßigen Kompetenzen des Bundes auf Kosten der Kantone;
- Bestrebungen zur Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Volksrechte[10].

Maurice Battellis inhaltlicher Raster bildet ein Gemisch aus sachlichen und entwicklungsmäßigen Kategorien:

[9] Nef, Hans, *Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1929 bis 1953*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen 1955, S. 355f.

[10] Giacometti, Zaccharia, *Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen 1928, S. 331.

- centralisation en général, centralisation en matière de droit, problèmes économiques, problèmes sociaux, questions d'intérêt national, problèmes internationaux, problèmes purement politiques[11].

W. Rappard schließlich beurteilt die schweizerische Verfassungsgeschichte, indem er drei Grundmotivationen zu Veränderungen isoliert:

- ideologische Interessen
- demokratische Ideale
- wirtschaftliche Interessen[12].

Eine auf einem dynamischen Raster (Entwicklungstendenzen) basierende Beurteilung der Volksinitiativen kann zweifellos allgemein auf die motorische Funktion dieser direkt-demokratischen Institution im politischen System hinweisen. Die Bewegungsabläufe sind damit grob situiert und in ihrer Richtung festgelegt. Indessen haben wir schon eingangs darauf hingewiesen, daß sich die einzelnen Volksvorstöße kaum einer einzigen Kategorie zuordnen lassen, sei diese nun sachlich-statisch oder von der Entwicklungsrichtung her, also dynamisch, definiert. Das Volksbegehren kann deshalb nicht einfach innerhalb eines beliebig definierten thematischen Koordinatennetzes situiert werden, weil es in den meisten Fällen ein Produkt verschiedener politischer Interessen ist. Mit einem Begehren verfolgt eine in sich selbst politisch mehr oder weniger heterogen strukturierte Gruppe von Initianten manchmal durchaus unterschiedliche Ziele mit unterschiedlichen Motiven.

Um diesem komplexen Wesen der Initiative gerecht zu werden, ist es angezeigt, die Volksbegehren sachlich mehrdimensional zu betrachten. Es soll auch versucht werden, ihre Forderungen kritisch zu werten und dabei grob zwischen fortschrittlichen und konservativen Postulaten zu unterscheiden.

541 *Die Sachbereiche*

Betrachtet man die 47 zwischen 1892 und 1939 eingereichten Volksbegehren, so lassen sich 8 Sachbereiche aussondern, die mit den Begehren in unterschiedlichem Ausmaß zusammenhängen.

Diese sachlichen bzw. inhaltlichen Kategorien sind folgende:

1	AUSLÄNDER	d. h. Begehren, die ausländische oder «fremde» Einflüsse, die Außenpolitik und die Außenhandelspolitik der Schweiz, die ausländische Wohn- und Erwerbsbevölkerung in der Schweiz betreffen.

[11] Battelli, Maurice, *Les institutions de démocratie directe*, Thèse de droit Genève, Paris 1932, S. 200–238.

[12] Rappard, W., *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948*, Zürich 1948, S. 419f.

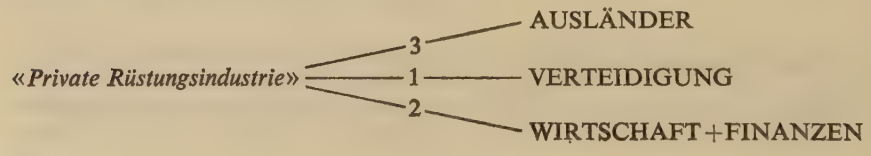
2	IDEOLOGIE+MORAL	d. h. Begehren, denen stark weltanschauliche, politisch-moralische, politisch-ethnische Motive und Ziele zugrunde liegen.
3	LANDWIRTSCHAFT	d. h. Begehren, die Probleme der Landwirtschaft oder der Landesversorgung aufwerfen.
4	SOZIALES	d. h. Begehren, die generell soziale Ziele anstreben, etwa die soziale Sicherung im allgemeinen oder sozialfürsorgerische Maßnahmen fordern.
5	VERKEHR+ENERGIE	d. h. Begehren, die verkehrswirtschaftliche (inkl. touristische) oder energiepolitische Zwecke verfolgen.
6	VERTEIDIGUNG	d. h. Begehren, die Probleme der Landesverteidigung und der Armee im besonderen aufgreifen.
7	VOLKSRECHTE	d. h. Begehren, welche die direkt-demokratischen Institutionen aus- oder abbauen wollen.
8	WIRTSCHAFT+FINANZEN	d. h. Begehren, die wirtschaftliche Ordnungsvorstellungen berühren, die den Staatsinterventionismus im Bereiche der privaten Wirtschaft, die Finanzierung des Staats, die Umverteilung des Volkseinkommens und ähnliche Fragen betreffen.

Die Zuteilung der Volksbegehren auf die entsprechenden Sachbereiche kann in zwei verschiedenen Darstellungen gezeigt werden. Die eine nimmt die Sachbereiche, die andere die einzelne Initiative als Ausgangspunkt. Dabei wird immer angenommen, daß ein einziges Begehren mehreren Sachbereichen zugeordnet werden muß, um der Substanz der Forderungen und den Intentionen seiner Urheber gerecht zu werden.

Es sei nun auch darauf hingewiesen, daß es eine Ermessensfrage ist, wie man die Initiativen bzw. jede einzelne Initiative einordnet. Für die Zuordnung gilt nicht nur das sachpolitische Postulat eines Volksvorstoßes. Weitere Kriterien sind die allenfalls hintergründigen Motive der Initianten oder die möglichen politischen Auswirkungen einer verwirklichten Initiative auf einen sekundären Sachbereich.

Nehmen wir ein Beispiel:

Die Initiative «Private Rüstungsindustrie» (441) tangiert die folgenden Sachbereiche:



Auf den ersten Blick gehören die Initiativpostulate zum Sachbereich VERTEIDIGUNG, weil sie Rüstungsfragen aufgreifen (1). Die Art und Weise hingegen, wie die Initiative dies tut, ist eine wirtschafts- bzw. ordnungspolitische (2), denn sie fordert quasi ein staatliches Rüstungsmonopol. Sie wendet sich demnach gegen die bis anhin auch in dieser Branche herrschenden Gesetze der «freien Marktwirtschaft». Ein nicht unwichtiges Detail des Begehrens stellt seine Forderung nach einer nationalisierten Waffenindustrie dar («Unabhängigkeit vom Ausland und von der ausländischen Waffenindustrie» – wie es im Initiativtext heißt). Die Europa-Union scheint diesem fremden Einfluß, dem Produkt der «Internationalen der Rüstungsindustrie», den Kampf ansagen zu wollen. Deshalb ordnen wir das Begehren auch dem Sachbereich AUSLÄNDER (3) zu, um den Aspekt des fremden Einflusses bzw. das außenhandelspolitische Element dieser Initiative zu kennzeichnen.

Tab. 3: Verteilung der Volksinitiativen nach inhaltlichen Sachbereichen

1 AUSLÄNDER	– Schächtverbot (401) – Wahl des Nationalrats nach schweizerbürgerlicher Bevölkerung (406) – Wasserkräfte (408) – Staatsvertragsreferendum (411) – Schweizerbürgerrecht, Ausweisung von Ausländern (416) – Ordensverbot (426) – Schutz der Armee (431) – Private Rüstungsindustrie (441)
2 IDEOLOGIE+MORAL	– Schächtverbot (401) – Recht auf Arbeit (402) – Wahl des Nationalrats nach schweizerbürgerlicher Bevölkerung (406) – Absinthverbot (407) – Spielbankenverbot (412) – Schutzhaft (415) – Schweizerbürgerrecht, Ausweisung von Ausländern (416) – Vermögensabgabe (419) – Branntweinverbot (420) – Bundesverwaltungsreform (422) – Ordenverbot (426) – Totalrevision (430) – Schutz der Armee (431) – Freimaurerverbot (432) – Entpolitisierung der SBB (435) – Pressefreiheit (436)

3 LANDWIRTSCHAFT

- Branntweinverbot (420)
- Zollinitiative 2 (421)
- Getreideversorgung (423)
- Kriseninitiative (433)
- Steuer auf inländischem Wein und Most (437)
- Neuordnung des Alkoholwesens (443)

4 SOZIALES

- Recht auf Arbeit (402)
- Absinthverbot (407)
- Initiative Rothenberger (417)
- Vermögensabgabe (419)
- Branntweinverbot (420)
- Altersfürsorge (427)
- Krisensteuer (428)
- Kriseninitiative (433)
- Arbeitslosenversicherung (439)
- Arbeitsbeschaffungsprogramm (442)

5 VERKEHR+ENERGIE

- Wasserkräfte (408)
- Erhaltung der Kursäle (424)
- Gesetzgebung über den Straßenverkehr (425)
- Ausbau der Alpenstraßen (429)
- Entpolitisierung der SBB (435)
- Gütertransportordnung (446)

6 VERTEIDIGUNG

- Militärjustiz (413)
- Schutzhaft (415)
- Initiative Rothenberger (417)
- Getreideversorgung (423)
- Ausbau der Alpenstraßen (429)
- Schutz der Armee (431)
- Pressefreiheit (436)
- Private Rüstungsindustrie (441)

7 VOLKSRECHTE

- Proporzinitiative 1 (404)
- Volkswahl des Bundesrates 1 (405)
- Proporzinitiative 2 (409)
- Proporzinitiative 3 (410)
- Staatsvertragsreferendum (411)
- Wählbarkeit der Bundesbeamten (418)
- Zollinitiative 2 (421)
- Totalrevision (430)
- Kriseninitiative (433)
- Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen (434)
- Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte (438)
- Dringliche Bundesbeschlüsse (440)
- Ausschaltung der Volksrechte (444)

	– Notrecht und Dringlichkeit (445) – Volkswahl des Bundesrates 2 (447)
8 WIRTSCHAFT+FINANZEN	– Recht auf Arbeit (402) – Zollinitiative 1 (403) – Absinthverbot (407) – Wasserkräfte (408) – Direkte Bundessteuer (414) – Initiative Rothenberger (417) – Vermögensabgabe (419) – Branntweinverbot (420) – Zollinitiative 2 (421) – Getreideversorgung (423) – Erhaltung der Kursäle (424) – Krisensteuer (428) – Totalrevision (430) – Kriseninitiative (433) – Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen (434) – Entpolitisierung der SBB (435) – Steuer auf inländischem Wein und Most (437) – Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte (438) – Arbeitslosenversicherung (439) – Dringliche Bundesbeschlüsse (440) – Private Rüstungsindustrie (441) – Arbeitsbeschaffungsprogramm (442) – Ausschaltung der Volksrechte (444) – Notrecht und Dringlichkeit (445) – Gütertransportordnung (446)

Die neben den Initiativen in ( ) aufgeführten Zahlen = Kapitel.

Tab. 4: Von den Volksinitiativen betroffene Sachbereiche

Schächtverbot (401)	AUSLÄNDER IDEOLOGIE+MORAL
Recht auf Arbeit (402)	IDEOLOGIE+MORAL SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Zollinitiative 1 (403)	WIRTSCHAFT+FINANZEN
Proporzinitiative 1 (404)	VOLKSRECHTE
Volkswahl des Bundesrates 1 (405)	VOLKSRECHTE
Wahl des Nationalrates nach schweizerbürgerlicher Bevölkerung (406)	AUSLÄNDER IDEOLOGIE+MORAL

Absinthverbot (407)	IDEOLOGIE+MORAL SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Wasserkräfte (408)	AUSLÄNDER VERKEHR+ENERGIE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Proporzinitiative 2 (409)	VOLKSRECHTE
Proporzinitiative 3 (410)	VOLKSRECHTE
Staatsvertragsreferendum (411)	AUSLÄNDER VOLKSRECHTE
Spielbankenverbot (412)	IDEOLOGIE+MORAL
Militärjustiz (413)	VERTEIDIGUNG
Direkte Bundessteuer (414)	WIRTSCHAFT+FINANZEN
Schutzhaft (415)	IDEOLOGIE+MORAL VERTEIDIGUNG
Schweizerbürgerrecht, Ausweisung von Ausländern (416)	AUSLÄNDER IDEOLOGIE+MORAL
Initiative Rothenberger (417)	SOZIALES VERTEIDIGUNG WIRTSCHAFT+FINANZEN
Wählbarkeit der Bundesbeamten (418)	VOLKSRECHTE
Vermögensabgabe (419)	IDEOLOGIE+MORAL SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Branntweinverbot (420)	IDEOLOGIE+MORAL LANDWIRTSCHAFT SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Zollinitiative 2 (421)	LANDWIRTSCHAFT VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Bundesverwaltungsreform (422)	IDEOLOGIE+MORAL
Getreideversorgung (423)	LANDWIRTSCHAFT VERTEIDIGUNG WIRTSCHAFT+FINANZEN
Erhaltung der Kursäle (424)	VERKEHR+ENERGIE WIRTSCHAFT+FINANZEN

Gesetzgebung über den Straßenverkehr (425)	VERKEHR+ENERGIE
Ordensverbot (426)	IDEOLOGIE+MORAL AUSLÄNDER
Altersfürsorge (427)	SOZIALES
Krisensteuer (428)	SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Ausbau der Alpenstraßen (429)	VERKEHR+ENERGIE VERTEIDIGUNG
Totalrevision (430)	IDEOLOGIE+MORAL VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Schutz der Armee (431)	IDEOLOGIE+MORAL VERTEIDIGUNG AUSLÄNDER
Freimaurerverbot (432)	IDEOLOGIE+MORAL
Kriseninitiative (433)	SOZIALES VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN LANDWIRTSCHAFT
Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen (434)	VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Entpolitisierung SBB (435)	IDEOLOGIE+MORAL WIRTSCHAFT+FINANZEN
Pressefreiheit (436)	IDEOLOGIE+MORAL VERTEIDIGUNG
Steuer auf inländischem Wein und Most (437)	LANDWIRTSCHAFT WIRTSCHAFT+FINANZEN
Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte (438)	VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Arbeitslosenversicherung (439)	SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Dringliche Bundesbeschlüsse (440)	VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Private Rüstungsindustrie (441)	AUSLÄNDER VERTEIDIGUNG WIRTSCHAFT+FINANZEN

Arbeitsbeschaffungsprogramm (442)	SOZIALES WIRTSCHAFT+FINANZEN
Neuordnung des Alkoholwesens (443)	LANDWIRTSCHAFT
Ausschaltung der Volksrechte (444)	VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Notrecht und Dringlichkeit (445)	VOLKSRECHTE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Gütertransportordnung (446)	VERKEHR+ENERGIE WIRTSCHAFT+FINANZEN
Volkswahl des Bundesrates 2 (447)	VOLKSRECHTE

Mit der in diesen beiden Tabellen enthaltenen sachlichen bzw. inhaltlichen Einordnung der Volksinitiativen wird nun versucht, materielle Dimensionen abzustecken (Tab. 4) und gleichzeitig das Gewicht der sachlichen Bereiche durch eine Aufzählung der Belegungen (Tab. 3) darzustellen.

Wenden wir uns zunächst diesem Aspekt zu. Die acht Sachbereiche werden insgesamt von 94 Volksinitiativen in stärkerem oder geringerem Ausmaß berührt. An erster Stelle steht dabei die Kategorie WIRTSCHAFT+FINANZEN, die von 25 Initiativen, d. h. von annähernd 27% aller Belegungen oder von 53% aller Volksbegehren betroffen ist.

Die folgende Übersicht vermittelt uns einen Eindruck dieser Verhältnisse:

Tab. 5: Numerische Bedeutung der Sachbereiche

Sachbereich	Belegungen	in % aller Belegungen	in % aller Initiativen
WIRTSCHAFT+FINANZEN	25	26,60	53,19
IDEOLOGIE+MORAL	16	17,02	34,04
VOLKSRECHTE	15	15,96	31,91
SOZIALES	10	10,63	21,27
AUSLÄNDER	8	8,51	17,02
VERTEIDIGUNG	8	8,51	17,02
LANDWIRTSCHAFT	6	6,38	12,77
VERKEHR+ENERGIE	6	6,38	12,77
Total	94	99,99	

Tab. 5 zeigt, daß neben dem Bereich WIRTSCHAFT+FINANZEN, den die Initiativen mehrheitlich berühren, gut ein Drittel der Volksbegehren die Kategorie IDEOLOGIE+MORAL tangiert, ein schwaches Drittel die VOLKSRECHTE, gut ein Fünftel den Bereich SOZIALES usw.

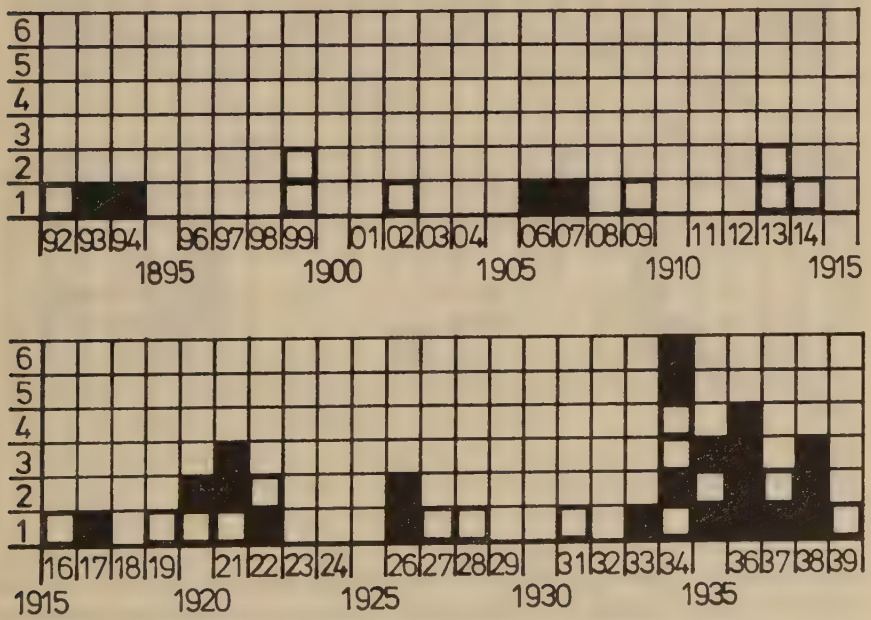
Nimmt man die Anzahl der Belegungen als Bezugspunkt, so fällt auf, daß die drei erstrangigen Bereiche annähernd 60% der Belegungen auf sich vereinigen.

Inhaltlich können die Volksinitiativen zwischen 1892 und 1939 durch eine Reihe von Charakteristika umschrieben werden, die sich aus einer Kombination der sachlichen Zuordnung mit den oben behandelten weiteren Merkmalen der Volksbegehren ergeben.

Eine knappe Mehrheit der Initiativen ist, wie wir gesehen haben, wirtschafts- und/oder finanzpolitisch orientiert. Noch einmal sei darauf hingewiesen, daß eine solche sachliche Kennzeichnung zum einen nicht ausschließlich, zum andern zu einem gewissen Grade willkürlich ist. Eine Initiative kann mehr oder weniger wirtschafts- und finanzpolitisch – im Sinne unserer obigen Umschreibung – orientiert oder motiviert sein, daneben aber durchaus noch weitere Ziele und Hintergründe in sich vereinigen.

Bei diesen den Bereich WIRTSCHAFT + FINANZEN tangierenden Begehren fällt es auf, daß sie mit Schwergewicht in der Zwischenkriegszeit, besonders ab 1933, lanciert werden.

Fig. 18:

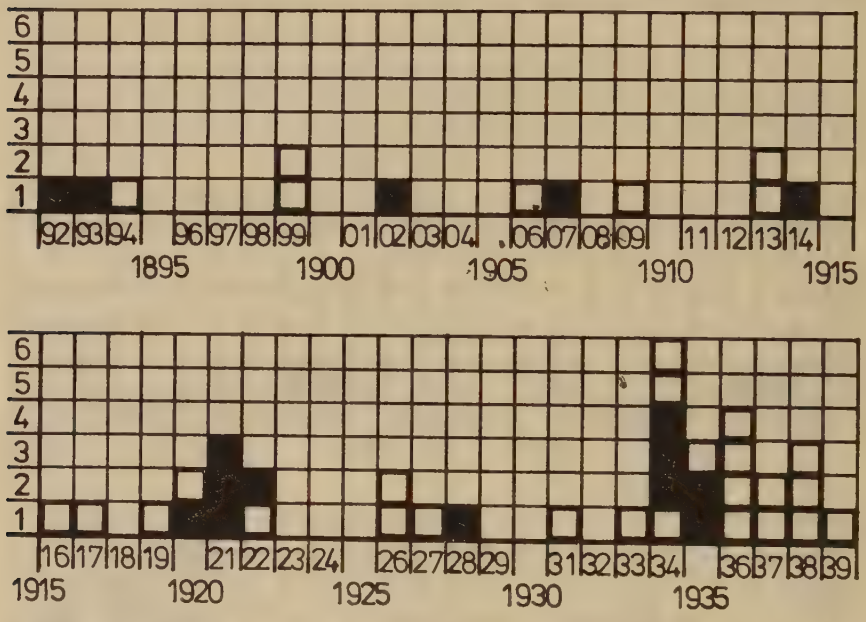


Initiativen des Sachbereichs WIRTSCHAFT + FINANZEN

Ein Vergleich mit der politischen Herkunft der Initiativen (Fig. 17) zeigt, daß es sich bei diesen wirtschaftpolitischen Volksbegehren sowohl um linke als auch um rechte (11 zu 10, 4 unpolitische) Begehren handelt. Hingegen weisen Fig. 18 und Fig. 16 deutlich darauf hin, daß wirtschaftpolitische Initiativen vorwiegend von etablierten Organisationen (17), d. h. von Parteien und Verbänden eingereicht werden. Die ad hoc-Gruppen haben 8 wirtschaftspolitische Initiativen lanciert. Aus politisch-taktischer Sicht sind diese Vorstöße zugleich solche aktiver (12) wie reaktiver (13) Natur (vgl. Kap. 534, Fig. 15).

Jene Initiativen, die den Sachbereich IDEOLOGIE + MORAL tangieren, stammen vorwiegend von Gruppen der politischen Rechten (11 rechte, 3 linke, 2 unpolitische). Es sind praktisch alles sogenannt aktive Begehren, welche von ad hoc-Gruppen eingereicht worden sind.

Fig. 19:

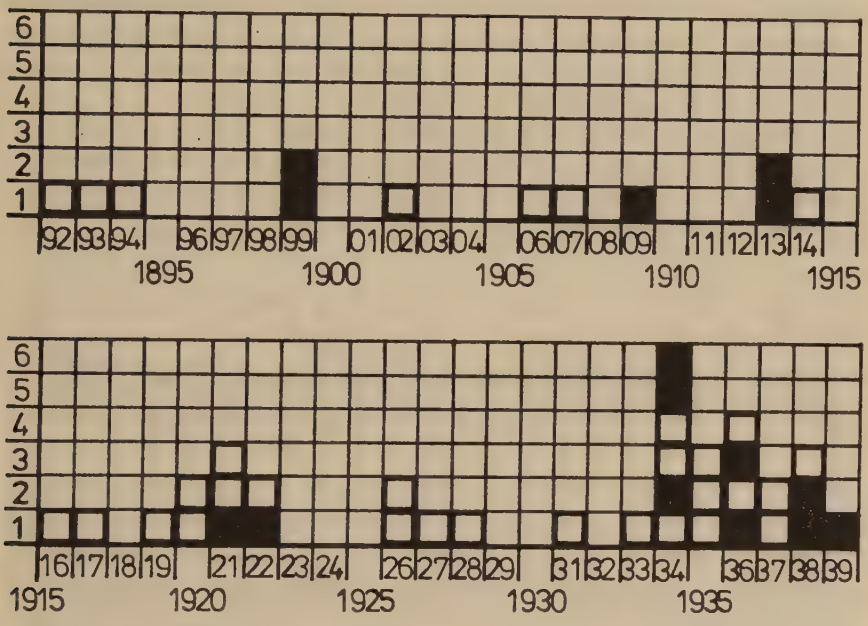


Diese Struktur der ideologisch-moralischen Begehren ist also mit deutlich erkennbaren Gewichten versehen – zufällige oder im Aufbau befindliche Rechtsgruppen lancieren stark weltanschaulich geprägte Postulate. Sie erhalten deshalb einen sektiererischen Anstrich. Daß dennoch verhältnismäßig viele Begehren zur Kategorie

IDEOLOGIE + MORAL gezählt werden können, deutet einmal mehr darauf hin, daß die Initiative für die Propagierung isolierter, minoritätsbezogener Forderungen das geeignete und praktisch einzig systemkonforme Mittel ist.

Die Reihe der Initiativen aus dem Sachbereich VOLKSRECHTE ist zunächst einmal dadurch gekennzeichnet, daß mehr als ihre Hälfte während lediglich fünf Jahren, zwischen 1934 und 1939, eingereicht werden.

Fig. 20:



Initiativen des Sachbereichs VOLKSRECHTE

Es handelt sich dabei um das Spiegelbild der zunehmenden behördlichen Gesetzgebung auf dem dringlichen und notrechtlichen Weg.

Welche Gruppen wehren sich gegen die Dringlichkeitspraxis? Es sind während den besagten fünf Jahren zu gleichen Teilen linke und rechte Initianten. Insgesamt überwiegt allerdings die Linke (10) gegenüber der Rechten (5). Dabei kann man berücksichtigen, daß der konsequente Ausbau der Volksrechte ein langjähriger programmatischer Bestandteil sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Politik bildet. Das wird auch dadurch bestätigt, daß 12 von diesen 15 Begehren durch etablierte Organisationen, eben Parteien und Gewerkschaften, eingereicht worden sind. Schließlich zeigt uns ein Vergleich zwischen Fig. 15 und 20, daß es sich bei

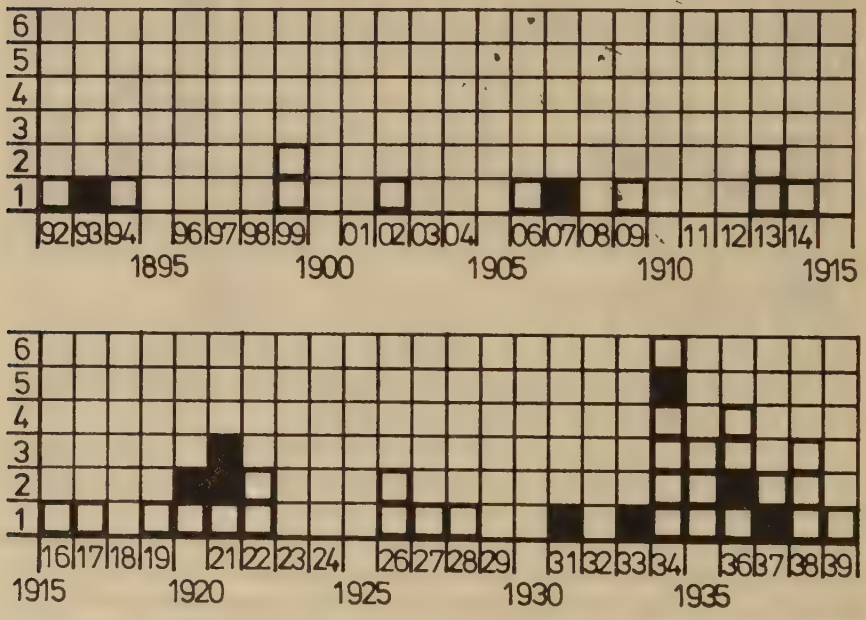
diesen Initiativen fast ausschließlich um re-aktive Begehren (13 zu 2) handelt. Es sind also solche, mit denen Initianten auf eine virulente Problematik reagieren und die negative Entwicklung in ihrem Sinne zu bremsen suchen.

Nun kann man die Initiativen auch noch darauf hin untersuchen, inwiefern sie nachweisbar einen politischen Wandel bewirkt haben. In dieser Beziehung setzen sich die VOLKSRECHT-Begehren von allen andern ab.

Es sei lediglich daran erinnert, daß eine dieser Initiativen die wohl schärfste Zäsur in der politischen Gewichtskonstellation seit 1848 gebracht hat, und zwar durch die Einführung des Proportionalwahlrechts im Jahre 1919. Ferner verdanken wir das Staatsvertragsreferendum sowie die Aufhebung der Dringlichkeitsgesetzgebung ebenfalls zwei Volksbegehren. Vergessen wir nicht, daß es hiezu jeweilen einer Massierung von Vorstößen bedurfte. Die Initiativen zum Ausbau der Volksrechte sind mithin als die staatspolitisch gewichtigsten zu betrachten.

Die Initiativen des SOZIALEN Sachbereichs stammen mit einer Ausnahme von linken (6) oder unpolitischen Gruppen. Es sind darunter 8 Begehren, die von etablierten und 2, die von ad hoc-Initiantengruppen eingereicht worden sind. Aktive und re-aktive Vorstöße halten sich hier die Waage (5 zu 5).

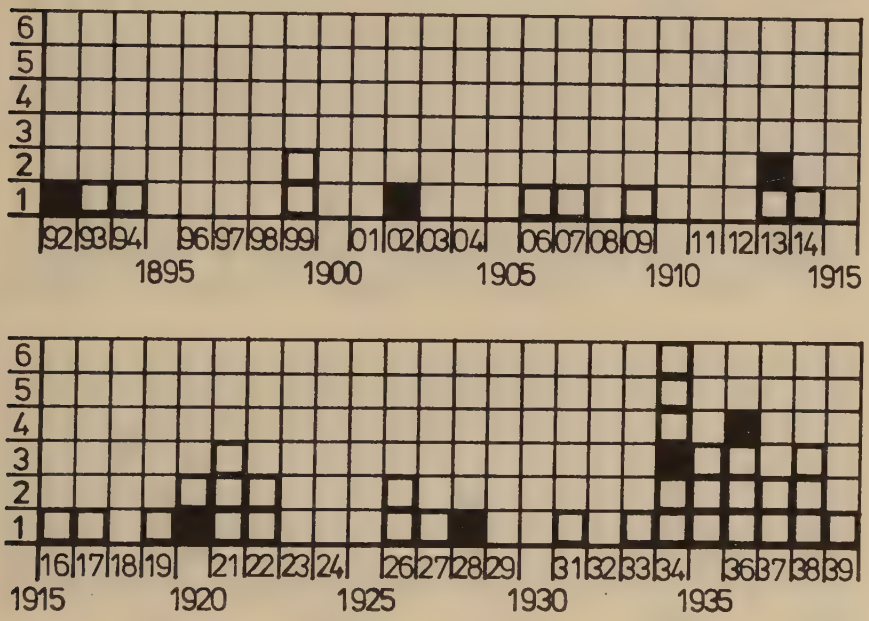
Fig. 21:



Auch in dieser Reihe von Begehren manifestiert sich eine bezeichnende politische Parallele zwischen der linken Herkunft der Initianten und den sozialpolitischen Forderungen nach Festigung und Ausbau der sozialstaatlichen Errungenschaften. Die Initiativen dieser Art bewirkten nicht so sichtbare Erfolge wie jene aus dem Sachbereich VOLKSRECHTE. Das ist wohl darauf zurückzuführen, daß ihre Ziele heterogen und nicht auf ein bestimmtes sozialpolitisches Teilziel konzentriert sind.

Die Initiativen der Kategorie AUSLÄNDER waren verhältnismäßig stark wirksam. Diese Begehren verteilen sich ziemlich gleichmäßig auf den ganzen Zeitabschnitt 1892–1939.

Fig. 22:



■ Initiativen des Sachbereichs AUSLÄNDER

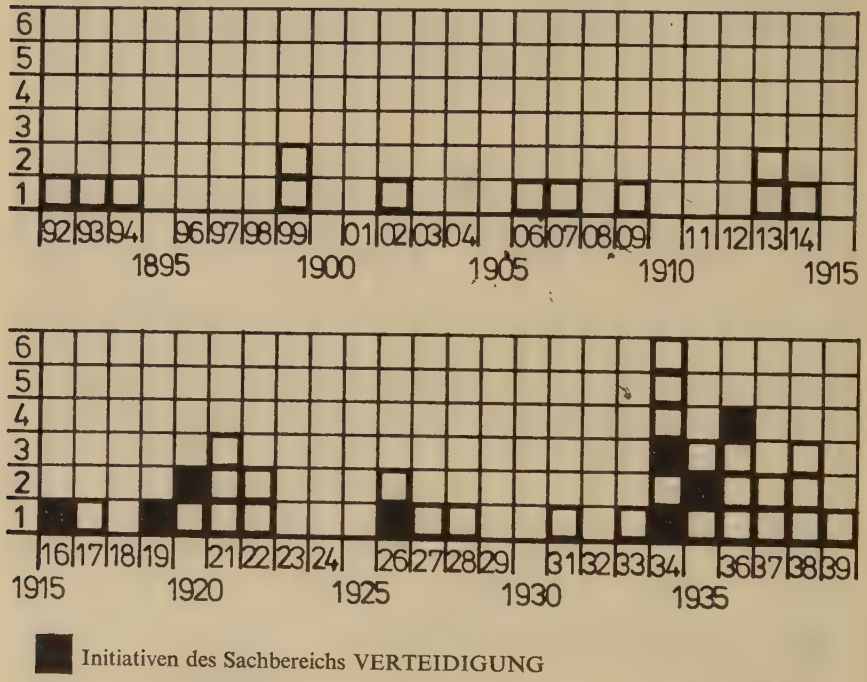
Sie werden fast ausnahmslos von der politischen Rechten lanciert und eingereicht (7 rechte, 1 linke). Die AUSLÄNDER-Initiativen gehen ausschließlich von ad hoc-Gruppen aus. Man kann sie als überwiegend aktive Volksbegehren bezeichnen (7 zu 1).

Die beiden Bereiche AUSLÄNDER und IDEOLOGIE+MORAL sind sich hinsichtlich der politischen Farbe ihrer Verursacher ähnlich.

Aufgrund ihrer verhältnismäßig geringen Anzahl von Belegungen sind die übrigen Sachbereiche bzw. die entsprechenden Initiativen-Reihen nicht mehr so scharf zu konturieren. Im Sinne der Vollständigkeit gehen wir aber noch kurz auf sie ein.

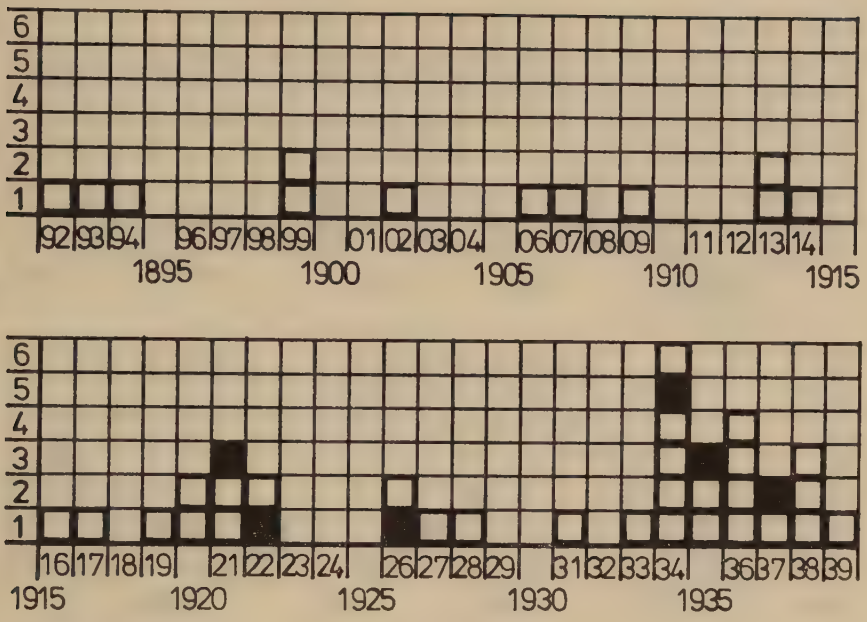
Die VERTEIDIGUNGSvorstöße setzen mit dem ersten Weltkrieg ein. Sie werden sowohl durch linke (4) als auch durch rechte (4) Initianten eingereicht, stammen mehrheitlich von ad hoc-Gruppen (6 zu 2) ab und stellen zumeist aktive Postulate (5 zu 3) dar.

Fig. 23:



Auch die landwirtschaftlich orientierten Volksinitiativen sind in der zweiten Hälfte unserer Untersuchungsperiode angesiedelt. Sie stammen von rechten (3), linken (2) und einer unpolitischen Gruppierung.

Fig. 24:



■ Initiativen des Sachbereichs LANDWIRTSCHAFT

4 Begehren werden von etablierten, 2 von ad hoc-Organisationen eingereicht. Der wirtschaftlichen Krisenentwicklung zufolge sind es zumeist re-aktive Postulate (5), die Gegenstände der LANDESVERTEIDIGUNG-Initiativen sind.

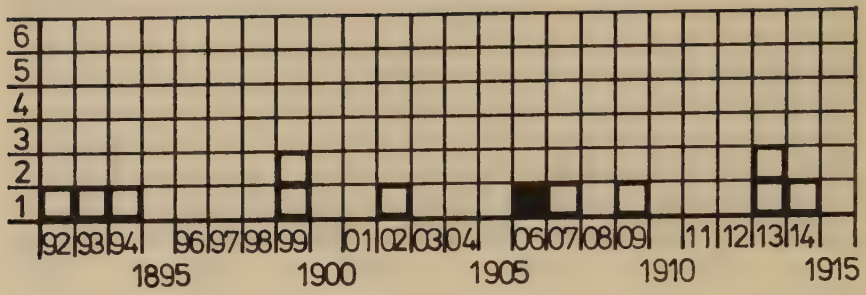
Die VERKEHRS- und ENERGIEpolitischen Initiativen rühren überwiegend von Gruppen der politischen Rechten her (5); sie entstammen hälftig etablierten, hälftig ad hoc-Organisationen. Es finden sich unter ihnen 4 aktive und 2 re-aktive Begehren (vgl. Fig. 25, S. 268).

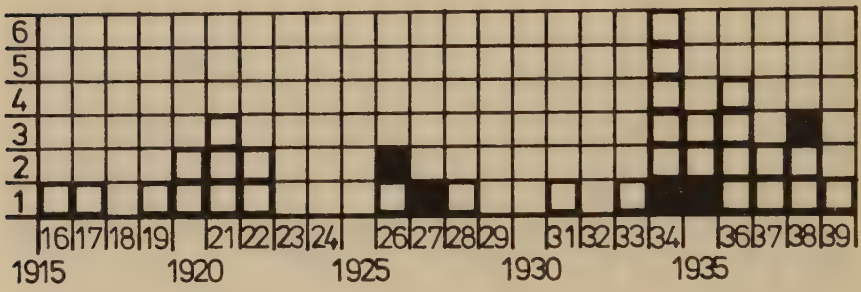
543 *Fortschrittliche und konservative Initiativen*

Unter diesem Titel soll versucht werden, die politische Substanz und Qualität der Volksinitiativen zu beurteilen.

Wie schon im vorhergehenden Abschnitt über die thematische Zuordnung der Volksbegehren, muß man auch hier subjektiv einschätzend und wertend vorgehen. Allerdings handelt es sich in diesem Zusammenhang noch stärker um eine Beurteilung, die letztlich eine politische Einstellung und Haltung reflektiert und daher wissenschaftlich nicht verifizierbar ist.

Fig. 25:





Initiativen des Sachbereichs VERKEHR + ENERGIE

Unter «fortschrittlich» verstehen wir folgendes:

In qualitativer Hinsicht nennen wir damit eine Tendenz, welche die Humanisierung der Gesellschaft, die Beseitigung sozialer Ungleichheiten und die geistig-sittliche Entwicklung der Persönlichkeit anstrebt. Quantitativ wirkt sich diese Tendenz aus in einer Steigerung technischer Leistung und Rationalität, in einer optimalen Nutzung der Produktionskapazitäten und im Bestreben, die Lebensstandards sowohl zu erhöhen als auch auszugleichen.

Unter dem Etikett «konservativ» subsumieren wir Bestrebungen, die zunächst einmal tradierte gesellschaftliche Ordnungen und Wertsysteme erhalten wollen. Sie zeichnen sich daher namentlich durch Abwehrreflexe aus, indem sie sich gegen Nivellierungsmechanismen, gegen Kollektivierungsprozesse, gegen Demokratisierungstendenzen, gegen die Superiorität des Staatlichen wenden. Der Konservatismus ist nuanciert: er unterhält Beziehungen zum Nationalismus, zum Faschismus (reaktionär). Er will teilweise auch überwundene Gesellschaftsordnungen wiederherstellen (restaurativ). Anderseits versuchen bestimmte konservative Kräfte, neue Elemente gesellschaftlichen Lebens in die bestehende Ordnung zu integrieren (evolutionär).

Wir gehen nun die Volksbegehren der Reihe nach durch und begründen stichwortartig unsere Einschätzung.

Tab. 6: Politisch-qualitative Einschätzung der Volksbegehren

Kap. Nr.	Initiative	fortschrittlich	konservativ
401	Schächtverbot		intolerant, gegen Glaubensfreiheit, antisemitisch
402	Recht auf Arbeit	will Arbeitnehmerinteressen öffentlich-rechtlich fixieren und schützen; gegen Auswüchse des Kapitalismus	
403	Zollinitiative 1 (Beutezug)		will die Entwicklung zum Bundesstaat rückgängig machen durch Beschneidung der finanziellen Ressourcen des Bundes
404	Proporzinitiative 1	will gerechteres Wahlsystem, das politische Minderheiten berücksichtigt	
405	Volkswahl des Bundesrates	Ausdehnung der Volksrechte	
406	Wahl des NR nach Maßgabe der schweiz. Bevölkerung		will das politische Gewicht der landwirtschaftl. Regionen stärken, fremdenfeindlich
407	Absinthverbot	sowohl wirkungsvolle volksgesundheitliche	als auch zu isolierte, nicht einer Gesamtschau verpflichtete soziale Maßnahme
408	Wasserkräfte	Ansätze zu einer schweizerischen Energiepolitik und Begrenzung der Auswüchse des freien Grundeigentums	
409	Proporzinitiative 2	wie 404	
410	Proporzinitiative 3	wie 404	

Kap. Nr.	Initiative	fortschrittlich	konservativ
411	Staatsvertragsreferendum	Ausweitung der Volksrechte; Versuch, die Außenpolitik in Einklang mit dem Volkswillen zu bringen	
412	Spielbankenverbot	moralische Verurteilung des nur den reichsten Klassen vorbehaltenen Glücksspiels	
413	Militärjustiz	gegen die preußischen Attitüden schweizerischer Offiziere, für eine Reform der Militärjustiz	
414	direkte Bundessteuer	für eine gerechtere Verteilung der Staatslasten und Eintreten für das Prinzip der direkten Steuern	
415	Schutzhaft		polizeistaatliche, die bürgerlichen Rechte suspendierende Maßnahme
416	Ausländerinitiative		fremdenfeindlich, nationalpatriotisch, will bürgerliche Rechte einschränken und schweiz. Asylpolitik verschärfen
417	Initiative Rothenberger	Finanzierung der AHV durch direkte, v. a. die Begüterten treffende Steuer (Kriegsgewinnsteuer), Eintreten für die soziale Sicherung Unterprivilegierter	
418	Wählbarkeit der Bundesbeamten	Ausdehnung der Volksrechte	
419	Vermögensabgabe	Heranziehung der hohen Einkommens- und Vermögensträger zur beschleunigten Errichtung der Sozialwerke	

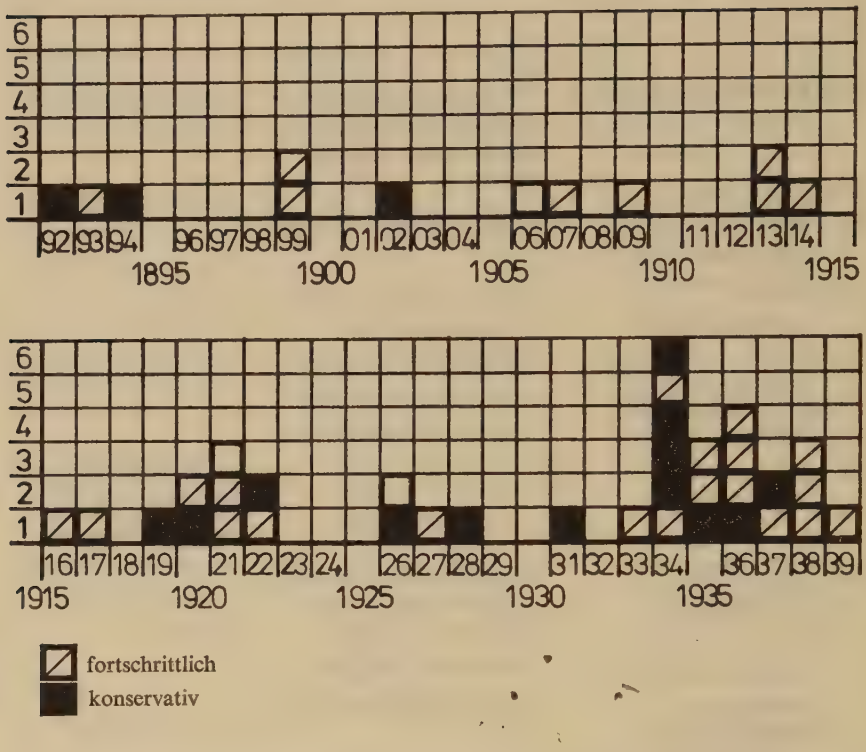
Kap. Nr.	Initiative	fortschrittlich	konservativ
420	Branntweinverbot	wünschenswerte volksgesundheitliche Maßnahme, hingegen	Vollzugsschwierigkeiten (Lokaloption)
421	Zollinitiative 2	gegen Dringlichkeitspolitik, gegen indirekte Steuern	
422	Bundesverwaltungsreform		antietatistisch, will den ‹Staat› abbauen; primitive Vorstellung vom Funktionieren des Staates
423	Getreideversorgung		gegen Staatsinterventionismus in einer wichtigen Versorgungsfrage; wirtschaftliches Laisser-faire
424	Erhaltung der Kursäle	sowohl fremdenverkehrskonforme	als auch isolierte, nur eine privilegierte Minderheit interessierende Maßnahme
425	Gesetzgebung über den Straßenverkehr	will entwicklungshemmenden Verkehrsföderalismus beseitigen	
426	Ordensverbot		Neutralität als Vorwand, in Wahrheit antifranzösisch und deutschfreundlich
427	Alters- und Hinterlassenenfürsorge		untauglicher Ersatz für das als «Schritt zum Sozialismus» bekämpfte AHVG
428	Krisensteuer	Kampf gegen die einseitig auf Preis- und Lohnabbau beruhende offizielle Krisenpolitik, stärkere Belastung der hohen Einkommen	
429	Ausbau der Alpenstraßen	regional-, verkehrs- und sozialpolitisch wirksame Maßnahme	

Kap. Nr.	Initiative	fortschrittlich	konservativ
430	Totalrevision der Bundesverfassung		nationalistisch, ständestaatlich, tendenziell faschistisch
431	Schutz der Armee		für Zensur, gegen Versammlungsfreiheit, nationalistisch-faschistisch inspirierter Staatsschutz
432	Freimaurerverbot		gegen die Vereinsfreiheit, nationalsozialistisch inspirierte Maßnahme
433	Kriseninitiative	wie 428, erster gesamtwirtschaftlicher Versuch der Krisenbekämpfung	
434	Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen		gegen direkte, hohe Einkommen belastende Steuern, gegen den Staat als Umverteiler des Volkseinkommens
435	Entpolitisierung der SBB		Reprivatisierung der Bundesbahnen, Manchesterliberalismus
436	Pressefreiheit	gegen Zensur und Disziplinierung der Presse (nationalsozialistische Druckversuche, denen der Bundesrat teilweise nachgibt)	
437	Steuer auf Wein und Most	will eine überflüssige Steuer zugunsten eines existenzbedrohten landwirtschaftlichen Berufszweigs aufheben	
438	Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger		zwar gegen dringl. BB, aber nur, um völlige marktwirtschaftliche Freiheit zu erringen und Versorgungsmonopole abzubauen

Kap. Nr.	Initiative	fortschrittlich	konservativ
439	Arbeitslosenversicherung	will die Arbeitslosenversicherung organisatorisch und leistungsmäßig verbessern	
440	Dringliche Bundesbeschlüsse	gegen Dringlichkeitspraxis	
441	Private Rüstungsindustrie	will verschärfte Kontrolle des undurchsichtigen Waffengeschäfts; pazifistisch	
442	Arbeitsbeschaffungsprogramm	Arbeitsbeschaffung durch neue Finanzierungsmethode	
443	Neuordnung des Alkoholwesens		will zur volksgesundheitlich schädigenden Brennfreiheit zurückkehren
444	Ausschaltung der Volksrechte	gegen Dringlichkeitspraxis; gegen Wirtschaftspolitik «einer dünnen kapitalorientierten Oberschicht»	
445	Notrecht und Dringlichkeit	gegen Dringlichkeitspraxis	
446	Gütertransportordnung	früher Versuch zur Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs	
447	Volkswahl des Bundesrates 2	Ausdehnung der Volksrechte; will die wählerstärkste Partei an der Regierung beteiligen	

Halten wir nun noch diese Einschätzung im zeitlichen Raster fest und vergleichen wir sie mit den direkten und indirekten Wirkungen der Initiativen (Fig. 11) sowie mit den politischen Urhebern (Fig. 17).

Fig. 26: Fortschrittliche und konservative Initiativen



28 fortschrittliche Volksbegehren stehen 16 konservativen gegenüber. Die drei verbleibenden Initiativen haben sowohl fortschrittliche als auch konservative Komponenten.

Von den fortschrittlichen Begehren stammen 19 (d. h. 67,7%) von linken und 7 (d. h. 25,0%) von rechten, in diesem Falle ausnahmslos bürgerlichen Initianten.

Zwei fortschrittliche Begehren haben unpolitische bzw. überparteiliche Gruppen als Urheber.

Die konservativen Volksbegehren stammen alle von Organisationen der politischen Rechten.

16 der fortschrittlichen Begehren sind in direkter oder indirekter Weise wirksam gewesen (d. h. 57,1%); von den konservativen Vorstößen sind es deren 5 (31,2%).

6 *Die Wirkungen der Volksinitiativen 1892–1939 im politischen System der Schweiz*

Die politische Statistik der in unserer Berichtsperiode anfallenden Volksbegehren hat uns schon einige Hinweise darauf gegeben, wie die Initiativen gesamthaft gewirkt und welche verschiedenen Funktionen sie ausgeübt haben.

Wir möchten nun aber noch zum Schluß die im Kapitel 34 dargestellten Thesen zur Funktion der Initiative aufgrund der Einzeldarstellungen und der politischen Statistik nacheinander überprüfen. Dabei wollen wir uns auf die hauptsächlichsten Trendaussagen beschränken und nicht noch einmal jedes Begehren unter allen Aspekten und Kriterien betrachten.

61 *Die Volksinitiative als Antriebsrad*

Hypothesen: Die Initiative kann als Antriebsrad betrachtet werden, das in einem auf Konsens eingestellten System die Realisierung bestimmter Problemlösungen vorantreibt. Unter Umständen kann sie einen legislatorischen Konfliktregelungsprozeß auch verzögern.

Noch nicht breit verankerte politische Forderungen werden durch die Initiative aktualisiert. Der Umstand, daß über Forderungen, die in einer Initiative «verpackt» sind, im allgemeinen plebiszitär entschieden werden muß, gibt ihnen ein spezifisches Gewicht in der politischen Auseinandersetzung.

Die motorische Funktion der Initiative läßt sich einmal daran erkennen, daß verschiedene Begehren inhaltlich mit erfolglosen parlamentarischen Vorstößen übereinstimmen. Die Urheber erhoffen sich durch die Initiative eine breitere Resonanz und einen Erfolg für die Realisierung ihres Anliegens, der ihnen im Parlament versagt blieb. Auf diese Verhältnisse stoßen wir bei folgenden Begehren: Nationalratswahl nach Maßgabe der schweizerbürgerlichen Bevölkerung, Initiative Rothenberger, passives Wahlrecht für die Bundesbeamten.

Auch die Bundesratswahl durch das Volk und der Nationalratsproporz bildeten zuvor Gegenstände von Eingaben im Parlament. Möglicherweise finden sich noch bei weiteren Begehren Vorläufer in Form von parlamentarischen Vorstößen, obschon wir auf solche bei unserer Untersuchung nicht gestoßen sind.

In verschiedenen Fällen erreichen Initiativen den Abschluß oder einen Teilabschluß eines Problemlösungsprozesses. So schließt etwa die Wasserkraft-Initiative die seit Jahren dauernde Diskussion ab und führt sie mit dem Gegenentwurf der Bundesversammlung zu einer verfassungsrechtlichen Lösung. Nebst den Begehren, die ein positives Abstimmungsresultat erzielen, kann man auch die übrigen

angenommenen Gegenentwürfe zumindest als Teillösungen betrachten. Dies ist der Fall bei der Getreideversorgung, beim Ordensverbot, bei der Initiative gegen die Ausschaltung der Volksrechte und beim Begehren für eine Kontrolle der privaten Rüstungsindustrie. Einen Spezialfall stellt in dieser Beziehung die Alpenstraßeninitiative dar, denn ihre Forderung bildete zuvor einen Gegenstand einer Motion in der bernischen Legislative.

Ab und zu sind die Impulse von Initiativen daran erkennbar, daß die Behörden nach ihrer formalen Erledigung oder noch während sie hängig sind, bestimmte Angleichungen von Gesetzen vornehmen, welche im Sinne der Initiativen liegen.

So bewirkt das Militärjustizbegehren eine parallel zu seiner Behandlung laufende «normale» Gesetzesrevision. Das verhältnismäßig knappe Abstimmungsresultat über die Bundessteuerinitiative ist ein Grund dafür, daß die auf dem direkten Steuerprinzip beruhende Kriegssteuervorlage eine rasche Verwirklichung erfährt. Kurze Zeit nachdem die sogenannte Ausländerinitiative eingereicht worden ist, unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten eigene Vorschläge zur Revision der Bürgerrechts-Bestimmungen. Eine andere Reihe von Volksbegehren formuliert eine zur bundesrätlichen in erheblichem Kontrast stehende Politik des sozialen Ausgleichs und Fortschritts. Obschon diese Vorstöße keine unmittelbar sichtbaren Resultate zeitigen, bewirkt doch ihr politisches Gewicht mit den Jahren eine teilweise Umkehr und Angleichung der offiziellen Sozialpolitik. Wir denken hier an die Krisensteuerinitiative, die sich als erstes Begehren gegen die deflationspolitischen Maßnahmen des Bundesrates wendet. Vor allem ist es aber die Kriseninitiative selbst, welche eine umfassende wirtschafts- und sozialpolitische Alternative formuliert, die in den kommenden Jahren sukzessive realisiert werden sollte. Auch die gewerkschaftliche Forderung nach einem Arbeitsbeschaffungsprogramm ist ein Vorstoß, dem später in Teilbereichen Erfolge beschieden waren.

Daß Initiativen nicht nur die politisch-gesellschaftliche Entwicklung voranzutreiben vermögen, sondern auch mit der Intention gestartet sein oder so wirken können, daß sie einen Prozeß verzögern, ja eine Rückwärtsentwicklung einleiten können, zeigen einige Beispiele in der von uns behandelten Epoche. Da ist einmal die Fürsorgeinitiative, die bekanntlich als Lockmittel zur Ablehnung des AHV-Gesetzes diente. Sie hat damit die Aufgabe bekommen, das Erreichen einer wichtigen Etappe in der Geschichte der schweizerischen Sozialversicherung zu hintertreiben.

Rückschrittlichen Charakter kann man ohne Ausnahme den frontistischen Begehren attestieren. Erwähnen wir die Totalrevisionsinitiative, die sich in ihrem Bestreben, das «Schweizerhaus zu renovieren» gewisser Leitbilder bediente, welche wichtige Grundnormen bürgerlich-liberalen Ursprungs in Frage stellten. Die Armeeschutzinitiative ist die Reaktion von Rechtskreisen auf die Ablehnung des Staatsschutzgesetzes. Auch hier soll das Verdikt über einen Erlaß aufgehoben werden, der die Disziplinierung breiter Massen, besonders der Wähler der Arbeiterparteien, bezweckte. Und das Begehren für eine Entpolitisierung der Bundesbahnen will im Grunde nichts anderes als die Reprivatisierung der Staatsbahnen.

Ganz offen sagen es die Urheber der REVAL-Initiative: sie wollen zurück zum alten Zustand, zur Freiheit des Brennens von Obst und Wein. Eine eigennützige gewerblerische Politik will hier auf Kosten von Gemeinwohl und Volksgesundheit noch den spärlichen Fortschritt schweizerischer Alkoholpolitik zunichte machen und erreicht denn tatsächlich auch, daß trotz der Ablehnung der Initiative eine gewisse Umkehr im neuen Alkoholgesetz Eingang findet (vgl. hiezu auch die Tabellen zu den fortschrittlichen und konservativen Begehren, Kap. 543).

Es gibt also während unserer Periode kaum eine Initiative ohne bestimmte Triebwirkung in der einen oder anderen Richtung. Dabei ist aber zwischen der mit einem Begehren verbundenen Intention und dem tatsächlichen Impuls zu unterscheiden. Die Intention ist immer auf eine Wirkung ausgerichtet und will einen politischen Konfliktregelungsprozeß beeinflussen. Dies im Sinne der Entfesselung eines solchen, der Richtungsbeeinflussung oder des Abschlusses. Der reale Impuls ist zuweilen unabhängig vom plebiszitären Resultat der Initiative vorhanden.

62 *Die Initiative artikuliert politische Impulse aus der Öffentlichkeit*

Hypothese: Die Initiative erlaubt die direkte Artikulation politischer Impulse aus der Öffentlichkeit unter weitgehender Ausschaltung des repräsentativen Elements.

Die Tatsache, daß mit der Initiative irgendwelche Forderungen «aus dem Volk» direkt auf eine erstrangige politische Bühne gehoben werden können, ist im Laufe der Initiativpraxis immer wieder Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen gewesen. Wir möchten nur daran erinnern, daß sich über dem Problem der tatsächlichen Tragweite dieser Möglichkeit, demjenigen der materiellen Grenzen des Initiativrechts nämlich, die bekannten Debatten entsponnen haben, auf die wir in unserem theoretischen Abschnitt eingegangen sind. Diese Diskussionen fanden und finden auch heute noch nicht im luftleeren Raum statt, sondern sie orientieren sich an konkreten Beispielen von Begehren, welche aufgrund ihrer inhaltlichen Radikalität mit Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen, aber auch mit einigen demokratietheoretischen Doktrinen in Konflikt geraten.

Solche Fragen werden bereits mit der ersten Initiative aufgeworfen. Die Aussicht, eine Vorschrift über die Art der Tierschlachtung in das Grundgesetz aufnehmen zu müssen, versetzte manchen Politiker, und besonders die Rechtsgelehrten, in Aufregung. Bedeutete das nicht den Anfang vom Ende einer Verfassung, die nur grundsätzliche Dinge regeln sollte? Man war praktisch einhellig der Meinung, eine solche «Polizeibestimmung» gehöre in ein Gesetz, besser noch in eine Verordnung. Der Erfolg der Schächtverbotinitiative diente dann später manchem Juristen dazu, anhand eines trefflichen Beispiels zu demonstrieren, wie Volksinitiativen die Bundesverfassung «verunreinigen» würden.

Zwischen 1892 und 1939 ist aber im Grunde genommen nur noch die Alpenstraßeninitiative ein ähnlicher Fall. Die Initianten deklarieren ihre Forderung von

Anfang an als Gesetzesmaterie, und ihr wird denn auch in Form eines Bundesgesetzes entsprochen. Diskussionen in der Öffentlichkeit und im Parlament um die Frage, ob eine Initiative inhaltlich die Verfassungs- oder eher die Gesetzesebene berühre, fanden beim Absinthverbot, bei den beiden Spielbanken-Initiativen, beim Branntweinverbot und beim Ordensverbot statt.

Von tieferer Bedeutung als diese doch eher formalen und verfassungskosmetischen Unzulänglichkeiten der Volksinitiative sind ihre eigentlich systemreformerischen oder gar -sprengenden Postulate. Wir erinnern uns, wie Ständerat Brügger unter dem Eindruck der Vermögensabgabe-Abstimmung ausrief, die Initiative sei nicht dazu da, als Plattform für sozialistische Agitation zu dienen.

Initiativbewegungen, die an die Grundlagen der politischen und sozialen Ordnung rühren wollen, werden immer wieder, namentlich vom regierenden Bürgertum, mit höchstem Argwohn beobachtet. So verstand der Bundesrat die Doppelinitiative der Konservativen und Sozialdemokraten, die nicht nur den Proporz, sondern auch die Volkswahl des Bundesrates anstrebte, mit Recht als gegen seine Legitimität gerichtet, und er verweigerte eine entsprechende Stellungnahme zuhanden des Parlaments.

Die Proporzinitiativen insgesamt stellen die herkömmliche politische Konstitution in Frage, wollen sie doch den Wahlmodus ändern und damit die allmächtige Stellung des Freisinns angreifen. In dieses Kapitel gehört auch das Begehren für die Einführung des Staatsvertragsreferendums, welches mit der alten Maxime bricht, wonach die Außenpolitik eine Domäne der Regierung ist.

Ganz deutlich wird die Legitimität der Dringlichkeitspolitik von Bundesrat und Parlament durch eine imposante Serie von Volksbegehren aus allen politischen Lagern in Frage gestellt.

Ähnliche Verhältnisse registrieren wir für den Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Das vom Bundesrat verfochtene Prinzip der indirekten Steuern wird durch die Begehren für eine direkte Bundessteuer, für eine Krisensteuer und durch die Rothenberger-Initiative attackiert. Die Krisenini[illegible]tiative zeigt durch ihr breitangelegtes, alternatives Krisenbekämpfungsprogramm, in wie vielen Bereichen der Bundesrat mit seiner Politik auf unsicheren Beinen steht. Es ist bezeichnend, wie dann die Exekutive auf die Initiative reagiert. Nachdem sie ihr jegliche Berechtigung abgesprochen hat (obschon sie später an ihrer Realisierung mithilft!), erklärt der Bundesrat die Initiative kurzerhand als sozialistisch-kommunistischen Umsturzversuch. Zusammen mit den bürgerlichen Parteien gewinnt er durch diesen demagogischen Trick knapp den Abstimmungskampf.

Dasselbe ist bei der Vermögensabgabe-Initiative der Fall. Auch hier warnt man den verängstigten Kleinbürger vor dem drohenden Bolschewismus und erzielt so, mit wenig lauteren Mitteln, eine glänzende Bestätigung der eigenen Politik.

Die Grenzen des Systems werden natürlich auch durch konservative und reaktionäre Vorstöße berührt. So hegen die Initianten der Totalrevision zunächst einmal die Absicht, die Ausübung der Volksrechte zu disziplinieren. Die politischen Parteien werden auch in Frage gestellt, und die Initianten streben, vielleicht sogar in

erster Linie, die Auflösung des Parlaments an, um ihre eigenen Kräfte an die Macht zu bringen.

Wir sehen, daß die von uns behandelten Initiativen immer in mehr oder weniger starkem Ausmaß Teile der bestehenden Ordnung in Frage gestellt und damit die Vertreter dieser Ordnung angegriffen haben. Das war nur deswegen möglich, weil sich das Volksbegehren definitionsgemäß aus dem Volk an das Volk wendet, unter Umgehung der gewählten Volksvertreter. Wenn nun kürzlich im Rahmen der Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung die sogenannte Einheitsinitiative vorgeschlagen worden ist (vgl. Kap. 1 – Einleitung), so will man sich offenbar mit dieser Form bewußt von der radikalen Seite der bisherigen Initiative trennen. Ein ausgleichender Einfluß des Parlaments soll sichergestellt werden. Auch dieses Detail zeigt, daß in der formulierten Initiative, die den Ausschluß der gesetzgebenden Behörden garantiert, der eigentliche politische Lebensnerv des Initiativrechts ruht. Von hier rühren denn auch die erheblichen Interpretationsdifferenzen der demokratietheoretischen Ansätze her. Im hierarchisch-repräsentativen, leistungs- und rechtsstaatlichen Aufriß der Demokratie ist diese Initiative ein anachronistisches, chaotisches Element, weil sie die herrschende Ordnung einem Dauerrisiko aussetzt und damit gerade die Sinnbilder dieser Auffassungen – Ruhe und Ordnung, Status quo – bedrängt.

63 *Die Initiative artikuliert programmatische Alternativen*

Hypothese: Mit der Initiative werden alternative Postulate in den Entscheidungsprozeß eingebracht, die keinen breiten Konsens auf sich vereinen können und tendenziell ideologische Wurzeln haben.

In manchem Volksbegehren findet sich ein ideologischer Kern, welcher auf die Initiantengruppe weist und deren Identität und Motive offenlegen hilft. Dieser ideologisch-programmatische Aspekt tritt bei den Vorstößen aus dem linken Lager etwas stärker und offener zutage als bei solchen anderer Provenienz.

Die sozialistischen und gewerkschaftlichen Volksbegehren zeichnen sich durch bestimmte programmatische Konstanten aus, die jeweils den Fundus der allgemeinen Politik dieser Kräfte bilden und sich als Parolen in Manifestationen und als Postulate in Parteiprogrammen wiederfinden.

In diesem Rahmen waren die exponiertesten Begehren jene, die durch einen verhältnismäßig kleinen Kreis von Initianten, möglicherweise durch einen Flügel von Partei oder Gewerkschaft, eingeleitet wurden. Da ist die Initiative für ein Recht auf Arbeit, jene für die Abschaffung der Militärjustiz, die Vermögensabgabe und die Pressefreiheitsinitiative. Die ersten drei Begehren entsprechen ganz der damaligen revolutionären und klassenkämpferisch ausgerichteten Programmatik ihrer Urheber. Kerngruppen der Linken hatten sie eingeleitet und durchgefochten, ohne damit auf Anklang in übrigen Gruppen, schon gar nicht in bürgerlichen Parteien,

zu stoßen. Diese Initiativen waren denn auch als Maximalforderungen systemwidrig und wurden entweder gar nicht oder nur mit geringfügigen Änderungen der jeweils visierten Gesetzesbereiche «belohnt».

In anderen Postulaten der Linken kam der ideologische Aspekt unterschwelliger und sanfter, auch kompromißbereiter zum Ausdruck. Eine Bundessteuer- oder eine Krisensteuerinitiative war instrumentell weniger grobklötzig als die Vermögensabgabe. Hier will nicht einfach geschröpft werden, sondern es ist das Prinzip der direkten und damit zum sozialen Ausgleich tendierenden Besteuerung zur Diskussion gestellt.

Die beiden Begehren für eine Volkswahl des Bundesrates weisen stark unterschiedliche politische und ideologische Grundhaltungen auf. Der Linken ging es beim ersten Begehren, also noch vor der Jahrhundertwende, zunächst einmal darum, die Regierung der Feuerprobe einer Volkswahl auszusetzen, wie das ja für die Kantonsregierungen auch üblich geworden war. Beim anderen Begehren, kurz vor Ausbruch des zweiten Weltkriegs und damit der akuten Gefahr für die Schweiz, von den Deutschen angegriffen zu werden, mochte der Wunsch der Sozialdemokraten mitschwingen, Regierungsverantwortung zu übernehmen und gemeinsam mit dem Bürgertum die faschistische Bedrohung abzuwehren.

Andere Begehren der Linken – die Krisensteuer-, die Krisen-, die Arbeitslosenversicherungs- und die Arbeitsbeschaffungsprogramm-Initiative – sind eher pragmatische, situationsbezogene Reaktionen, in welchen das ideologische Element in den Hintergrund rückt.

Auf seiten der Bürgerlichen finden wir tendenziell alternative Postulate mit ideologischem Hintergrund etwa in der Getreideversorgungs-Initiative und im Begehren für die Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen. Beide Vorstöße gehen vom Axiom der freien, vom Staat unbeeinflußten Wirtschaft aus und wenden sich insbesondere gegen Handels- und Gewerbefreiheitsbeschränkungen durch staatliche Monopole.

Auch die extreme Rechte setzte das Instrument der Initiative im Hinblick auf ihre ideologischen Präferenzen ein. Zwar scheint es auf den ersten Blick, als habe sie das Volksbegehren nur punktuell, für eher zufällige Postulate verwendet. Doch erkennt man in den groben materiellen Zügen, welche die frontistischen Vorstöße kennzeichnen, einen gemeinsamen Nenner. Es ist die Absicht, einen Staat einzurichten, der deutschfreundlich ist (Ordensverbot), dessen Verfassung sich autoritär und korporativ-ständestaatlich gibt (Totalrevision), welcher Gesinnungs-, Meinungs- und Vereinsfreiheiten aufheben will (Armeeschutz- und Freimaurerverbotbegehren), dafür aber bestimmte staatliche Dienstleistungen wieder privatisieren (Entpolitisierung SBB) und im übrigen der Wirtschaft möglichst freie Hand gewähren lassen möchte (Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger).

Der in der obigen Hypothese für gewisse Initiativen behauptete Konnex zwischen ideologischer Affinität und Absenz von breiter Zustimmung stellt ein weiteres Merkmal unserer Reihe von Volksbegehren dar. Die beiden Aspekte sind kausale Elemente in der politischen Auseinandersetzung. Sie führen den Aktor folgerichtig zur Ergreifung der Verfassungsinitiative. Ideologische Ausrichtung

einer politischen Forderung begrenzt im schweizerischen Kontext zum vornherein die Zahl der möglichen Befürworter. So kann die Forderung nur noch im plebiszitären Raum auf Widerhall stoßen. Natürlich rechnen die Initianten solcher Begehren nicht in erster Linie mit dem Abstimmungserfolg. Sie bezwecken vielmehr die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für ein bestimmtes Problem und die Popularisierung der von ihnen vorgeschlagenen Lösung. Die Initiative ist als Volksrecht demnach formaliter wohl gerade deswegen nicht eben erfolgreich, weil sie im Laufe der Geschichte zum Gefäß mehr oder weniger kompromißloser Postulate geworden ist. Es sieht so aus, als würden die politischen Kräfte das parlamentarische Feld zur Herstellung von Kompromissen benützen – mit der Initiative hingegen würden sie sagen, was sie eigentlich (tatsächlich) erreichen wollten.

64 *Die Initiative wirkt gruppenpolitisch*

Hypothesen: Im Hinblick auf die Initiantengruppen kann die Initiative sowohl integrierend als auch desintegrierend wirken.

Eine Massierung von Initiativen in zeitlicher oder thematischer Hinsicht deutet auf einen gesteigerten Problemlösungsbedarf und auf umfassendes Mißtrauen gegenüber den Behörden und ihrer Politik hin. Solche Reihen von Initiativen können hintergründig die Vorbereitung eines politischen Machtwechsels zum Ziel haben.

Wir haben bereits im Kapitel über die Statistik der Volksinitiative gesehen, daß zwischen gruppenpolitischen Erwägungen und dem Entschluß, mit einer Initiative politisch zu agieren, enge Beziehungen bestehen können. Der Gund hierfür liegt zum einen in der Eigenschaft der Initiative, ein Postulat über eine Kerngruppe hinaus zu popularisieren und zu aktualisieren. Zum andern liegt der Grund in der Voraussetzung einer rudimentären Organisation zur Durchführung der Unterschriftensammlung. Somit bildet die Initiative auch für den Status quo einer Gruppe ein unkalkulierbares Risiko. Ein bestimmter Partei- oder Gewerkschaftsflügel kann sich, entsprechende Gruppennormen vorbehalten, mit der Einleitung eines Volksbegehrens einen Aktionsfreiraum schaffen, in welchem seine eigenen politischen Vorstellungen das mit einer Initiative verbundene Gewicht erhalten. Damit ist diesem Flügel auch ein Mittel zur Spaltung der übergeordneten Gruppe in die Hände gegeben.

Bereits die Recht-auf-Arbeit-Initiative findet in den eigenen Reihen nicht ungeteilte Zustimmung. Sie ist bis zum Schluß ein stark von Albert Steck geprägter Vorstoß, der besonders einige wichtige Gewerkschaftsführer nicht zu begeistern vermag. Die Arbeiterbewegung steht jedenfalls nicht einhellig hinter dem Begehren.

Auch die Zollinitiative I (Beutezug) ist in ihren eigenen Kreisen umstritten. Das Initiativkomitee bleibt, mit Ausnahme von Dürrenmatt, anonym. Konservative reformierter Observanz, Liberale und St. Galler Konservative wenden sich gegen

den Vorstoß oder verweigern die Mithilfe. Die Initiativbewegung gilt als hauptverantwortlich für das Auseinanderbrechen der Katholischen Volkspartei bald nach deren Gründung.

Im Falle der Initiative Rothenberger ist die Einleitung eines Volksbegehrens gleichbedeutend mit der innerparteilichen (freisinnigen) Lösung eines Konflikts. Rothenbergers Idee für eine neuartige Finanzierungsart der wichtigsten Sozialwerke mißfällt seinen Parteigenossen zunehmend. Sie treiben ihn in die «Illegalität» der Volksinitiative, wo er denn auch von unorthodoxer Seite Sukkurs erhält.

Ein Vorstoß eines Parteiflügels ist möglicherweise auch die Pressefreiheitsinitiative der Sozialdemokraten. Über sie ist auffallend wenig in parteioffiziellen Schriften zu lesen; sie hätte, wäre sie verwirklicht worden, namentlich linksradikalen Blättern zum Vorteil gereicht.

Im gruppenpolitischen Zusammenhang sind sodann die Zusammenschlüsse von Minderheitsparteien von nicht unerheblicher Bedeutung. Solche zwischenparteilichen Aktionen finden wir zum erstenmal im Beutezug, vor allem aber in der Doppelinitiative und in den beiden folgenden Proporzbegehren. Diese Massierung von Begehren aus Minderheitsparteien zum gleichen Ziel stellt tatsächlich eine Machtprobe dar, die denn auch 1919 von den Herrschenden verloren wird.

Eine zeitweilige Interessenkoalition läßt sich auch bei der Branntweininitiative erkennen sowie bei den Begehren für den Ausbau der Alpenstraßen, für eine Totalrevision und für den Armeeschutz, um nur einige zu nennen.

Ausgeprägt sind die Allianzbildungen bei den gegen die Krisenpolitik des Bundesrates gerichteten Begehren: Krisensteuer, Kriseninitiative, gegen die Ausschaltung der Volksrechte. Hier ergeben sich mit der Bildung der Nationalen Tatgemeinschaft und besonders mit der Konstitution der Richtlinienbewegung Ansätze zu neuen interparteilichen Gruppierungen, die allerdings nach dem Krieg wieder verschwinden sollten.

In einem weiteren Sinn wirkt fast jede Initiative insofern gruppenpolitisch, als sie ganz bestimmte Sympathie- und Antipathiebewegungen hervorruft. In unserer Berichtsperiode ist diese Frontenbildung am auffallendsten bei der Vermögensabgabe-Initiative. Hier trennen ein tiefer Graben, ja ideologische Welten Befürworter und Gegner.

In bezug auf die frontistischen Initiativen sind diese Grenzen hinwiederum keineswegs so klar umreißbar. Denn die Affinität der etablierten Parteien zu bestimmten Postulaten der Erneuerungsbewegungen (Totalrevision, Armeeschutz), die bis zu einem gewissen Grad bis weit ins bürgerliche Lager hinein Zustimmung und aktive Unterstützung finden, verwischt diese Trennungslinie etwas. Die Verwirrung geht so weit, daß sich auch die Linke bei der Freimaurerinitiative Fonjallaz' überlegen muß, ob sie sich für die Vereinigungen reicher Herren in die Schanze schlagen soll. Aber auch das katholische Bürgertum tut sich schwer mit einer Ablehnung eines Verbots von Gruppen, denen doch ein atheistischer Ruf anhaftete.

Gruppenpolitik mit Initiativen ist aber auch dort erkennbar, wo sich die hinter solchen Vorstößen stehenden Gruppen mit Hilfe lokaler, sprachpolitischer oder

sozioökonomischer Kriterien identifizieren lassen. Typisches Beispiel für eine aus lokalen Ursprüngen entstandene Initiative ist jene für den Ausbau der Alpenstraßen; die REVAL-Initiative trägt zugleich lokal und sozioökonomisch gefärbte Züge. Sie stammt zum überwiegenden Teil aus der Innerschweiz, und ihre Verfechter sind Obstbauern und Handwerker, deren Gewerbe vom Aussterben bedroht ist. Die Ordensverbotsinitiative ist unter anderem auch ein Ausdruck der deutschschweizerisch-welschen Spannungen in der Schweiz. Ihre Urheber sind deutschfreundlich und antifranzösisch eingestellt und damit auch von sprachpolitischen Motiven geleitet.

Auch die Initiative für die Aufhebung der Most- und Weinsteuer stammt von einer lokal und sozioökonomisch identifizierbaren Gruppe – den Rebbauern des Waadtlandes.

Ein Aspekt, dem wir in diesem Kapitel nicht nachgehen können, ist die Frage, inwiefern Initiativen direkt oder indirekt mit einer gewissen Ausschließlichkeit im Hinblick auf gruppenpolitische Ziele eingeleitet werden. Es kann angenommen werden, daß zwischen sach- und gruppenpolitischer Zweckbestimmung eines Volksvorstoßes immer ein bestimmtes Mischverhältnis besteht. Kaum ein Begehren wird einzig auf die Erreichung einer Problemlösung hinzielen, sondern es wird immer auch zur Konstitution, Stärkung, Festigung und Präsenzdemonstration der hinter ihm stehenden politischen Aktionseinheit eingereicht und durchgefochten werden. Vergleichen wir die Initiativpraxis unter diesem Aspekt während unserer Periode mit jener der Nachkriegszeit, so können wir vermuten, daß der Anteil der gruppenpolitischen Zielsetzung bei Initiativbewegungen in den letzten Jahrzehnten immer mehr zugenommen hat.

65 *Die Initiative zeitigt eine Reihe von Neben- und Fernwirkungen*

Hypothesen: Die Initiative erzielt bestimmte legislative und andere Neben- und Fernwirkungen, abgesehen vom formalen Abstimmungsresultat.

Die Behörden (Bundesrat und Bundesversammlung) entwickeln gegenüber Initiativen bestimmte Verhaltensmuster, um ihren Einfluß auf den «regulären» Entscheidungsprozeß zu neutralisieren.

Auch zu diesem Thema ist im Rahmen des statistischen Teils und der Einzeldarstellungen schon einiges gesagt worden. Wir wollen uns hier zum einen auf die legislativen Effekte, zum andern auf die Verhaltensmuster der Behörden gegenüber Initiativen beschränken, weil die übrigen Wirkungen bereits in den vorhergehenden Abschnitten dargestellt worden sind.

Bei näherer Betrachtung findet sich eine lange Reihe von Begehren, die tatsächlich oder vermutlich, trotz ihrem formalen Mißerfolg, im legislativen Bereich Än-

derungen verursacht haben. Im folgenden erwähnen wir die betreffenden Beispiele skizzenhaft. Das Begehren für ein Recht auf Arbeit hinterläßt eine Regelung des Arbeitsnachweises. Die Militärjustizinitiative löst eine Reform der Militärstrafgesetzgebung aus. Die Einführung einer direkten Bundessteuer wird zwar abgelehnt, doch folgt die Erhebung einer auf dem direkten Steuerprinzip beruhenden Kriegssteuer. Auf die Einreichung der Schutzhaft-Initiative folgt die Ausarbeitung der Lex Häberlin, die allerdings 1922 verworfen wird. Die Ausländerinitiative bewirkt eine Überprüfung der Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechts. Begonnen mit der Zollinitiative II haben wohl alle Begehren, welche sich direkt oder indirekt gegen die Dringlichkeitspraxis in der Gesetzgebung wenden (insgesamt sind es bis 1939 deren sechs), Anteil am schließlichen Erfolg, der in ihrer Überwindung durch die Abstimmung über das Begehren Rückkehr zur direkten Demokratie im Jahre 1949 besteht.

Die Volksinitiative für die Gesetzgebung über den Straßenverkehr sieht sich später durch den Artikel 36bis BV (Nationalstraßen) sinngemäß verwirklicht. Wir haben allerdings nicht nachgeprüft, ob die beiden Initiativkomitees, jenes von 1927 und jenes von 1956 (Initiative zur Verbesserung des Straßennetzes), dessen Gegenvorschlag der Bundesversammlung verwirklicht wurde, etwas miteinander gemeinsam haben. Der Fürsorgegedanke, den auch die Initiative für eine Alters- und Hinterlassenenfürsorge prägt, wird später gesetzlich verankert. Die Krisensteuerinitiative wird durch die Krisenabgabe sinngemäß verwirklicht. Auch das Alpenstraßen-Begehren wird durch die Bundesgesetzgebung erfüllt. Die Initianten der Armeeschutzinitiative finden einen wichtigen Teil ihrer Postulate durch eine Revision des Strafgesetzbuches realisiert. Die Kriseninitiative ist in den ihr folgenden Jahren großenteils, namentlich durch die Wirtschaftsartikel, erfüllt worden. Die Urheber der Entpolitisierungsinitiative und die Gegner der Bundesbahnvorlage von 1944 (Referendum, Volksabstimmung vom 21. Januar 1945) lassen sich von identischen Motiven leiten. Bestimmte Teile der Pressefreiheitsinitiative erhalten im Zivilgesetzbuch Gesetzescharakter. Das Begehren für die Aufhebung der Getränkesteuer auf Wein und Most wird auf Gesetzesebene verwirklicht. Die Wirtschaftsartikel erfüllen auch das Volksbegehren für eine Arbeitslosenversicherung. Dem Begehren für ein nationales Arbeitsbeschaffungsprogramm wird durch die Vorlage für den Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Volks- und Ständeabstimmung vom 4. Juni 1939) Nachachtung verschafft. Die Postulate der Gütertransportordnungs-Initiative sind zwar in den ihr folgenden Jahren nicht verwirklicht worden. Ihr hintergründiges Ziel indes – Priorität dem öffentlichen Güterverkehr – hat heute je länger je mehr Anspruch darauf, erfüllt zu werden.

Zu allen diesen in unterschiedlichem Ausmaß tendenziell verwirklichten Vorstößen gesellen sich nun noch die durch angenommene Gegenvorschläge teilweise erfüllten sowie die durch positive Abstimmungsresultate erfüllten Begehren. Dadurch ergibt sich ein Bild, das die landläufige Auffassung von der Wirkungslosigkeit der Initiativen Lügen straft (vgl. hiezu auch Tab. 10 und 11 im Kap. 53). Zwi-

schen 1892 und 1939 finden sich nur einige wenige Volksbegehren, die sicher keine materiellen Wirkungen zeitigten: die Volkswahl des Bundesrates (1899 und 1939), die Wahl des Nationalrates nach Maßgabe der schweizerbürgerlichen Bevölkerung, das passive Wahlrecht für Bundesbeamte, die Totalrevision der Bundesverfassung und das Verbot der Freimaurerei. Bezeichnenderweise sind von diesen fünf Postulaten deren vier auch heute noch (oder wieder) im politischen Gespräch.

Die Reaktionen der Behörden auf eingereichte Volksinitiativen können unter verschiedenen Aspekten beurteilt werden. Unterscheiden wir zwischen formellen und materiellen Gesichtspunkten, so wären bei diesen das substantielle Eingehen von Bundesrat und Parlament auf die Forderungen der Initiativen zu würdigen. Auf diese materiellen Reaktionen der Behörden wollen wir hier aber nicht mehr eintreten. Sie sind dort, wo sie besonders bezeichnend für die Positionen von Regierung und Parlament waren, umschrieben worden. Bei den formellen Gesichtspunkten hingegen müßten wir die Einhaltung jener Bestimmungen überprüfen, die für die Behandlung von Volksinitiativen galten.

Es ist nun aber gerade für einen Teil unserer Berichtsperiode so, daß eine bestimmte Art von formeller Behandlung der Initiativen, nämlich die dilatorische, materielle, d.h. politische Hintergründe hat.

Nur gerade zwischen 1892 und 1903 kann man eine formell reguläre und einwandfreie Behandlung von Volksbegehren durch die zuständigen Behörden feststellen.

Eine zweite Phase dieser Initiativpraxis ungefähr zwischen 1903 und 1929 ist gekennzeichnet durch eine teilweise Nichteinhaltung gesetzlich bestimmter Behandlungsfristen für Initiativen. Gemäß dem Initiativgesetz von 1892 mußten über formulierte Volksinitiativen ein Jahr nach ihrer Einreichung die eidgenössischen Räte beschlossen haben. Diese Frist wird zunächst nur um wenige Tage nicht eingehalten (das erste Mal bei der Initiative für die Wahl des Nationalrates nach Maßgabe der schweizerbürgerlichen Bevölkerung, eingereicht am 17. März 1902 und durch die Bundesversammlung verabschiedet am 19. März 1903). Wenig später beträgt die Differenz schon über zwei Jahre (etwa bei der Wasserkraft-Initiative). Einige Verzögerungen ergeben sich auch durch die Ereignisse des ersten Weltkrieges.

Die dritte Phase setzt mit den dreißiger Jahren ein. Die sprunghafte Zunahme von Volksinitiativen (vgl. die Tabellen, welche auf dem Zeitraster basieren) ist von der sonderbaren Praxis des Bundesrates begleitet, daß er zunehmend gültig zustandegekommene Volksinitiativen einfach unbehandelt liegen läßt (vgl. auch unsere Tabelle über die Hängigkeitsdauer, Kap. 51).

Die gesetzeswidrige Praxis der beiden letzten Phasen hat politische Gründe. Bundesrat und Parlament werden in ihrer Verwaltungs- und Gesetzgebungsarbeit durch Initiativen gestört. Die Anregungen «aus dem Volk» sind unerwünscht, weil ihnen, aus der Sicht der Behörden, nichts Wesentliches, Dringendes anhaftet. Es sind «partikuläre» Forderungen, wie der Bundesrat auch heute noch schreibt. Die Prioritäten der Regierung liegen und lagen anders. Man hat jetzt einfach keine Zeit für thematisch «abwegige» Forderungen.

Diese Art der Argumentation kann man einigen wenigen Stellen entnehmen, in denen sich der Bundesrat zur Frage der Verschleppung von Initiativen äußert. Beispielsweise begründet er die Verzögerung der Initiative für die Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen, Ende 1934 eingereicht, im Jahr 1946 einfach damit, diese hätte im Widerspruch zu seinen eigenen finanzpolitischen Vorkehren gestanden (vgl. Kap. 434).

Bei strikter Befolgung der durch das Initiativengesetz von 1892 gesetzten Behandlungsfrist von Volksinitiativen sind während unserer Berichtsperiode 31 von 47 Volksbegehren durch Bundesrat und eidgenössische Räte gesetzeswidrig behandelt worden.

Dieser Tatbestand weist mit aller Deutlichkeit auf das gebrochene Verhältnis der Behörden zur Institution der Volksinitiative hin.

Nachwort

Die Geschichte der Einführung der Verfassungsinitiative im Bund, ihre Handhabung in den ersten Jahrzehnten und ihre Wirkungen und Folgen zeigen, daß sie ein vielfach verdrängtes und verkanntes Element sowohl der Theorie (insbesondere der Jurisprudenz) als auch der politischen Praxis ist. Wir wollen hier zum Schluß einige Aspekte erörtern, welche die Kontinuität dieser Verdrängung, dieses Mißtrauens gegenüber der Volksinitiative, zu belegen versuchen.

Die Verwirklichung des Volksbegehrens auf eidgenössischer Ebene wurde begleitet vom verhaltenen Widerwillen der regierenden freisinnigen Kräfte, vom Unbehagen aber auch maßgebender Konservativer und von realitätsfernen Erwartungen seiner Befürworter. Verwirrt war man hüben und drüben, als sich das Institut Volksinitiative, betrachtete man seine ersten Beispiele, als sehr eigenwilliges Kind entpuppte. Während es die Realisierung zentraler Programmpunkte der sozialdemokratischen und konservativen Opposition nicht ermöglichte (etwa: Recht auf Arbeit, Beutezug), verhalf es scheinbar partikulären, drittrangigen Forderungen zum Durchbruch (Schächt-, Absinth-, Spielbankenverbot). Als sich dann doch einige systemverändernde Folgen dieses Volksrechts abzeichneten (Proporz, Staatsvertragsreferendum) und als die Sozialisten gar begannen, mit ihm ultimative Forderungen plebiszitär zu stellen, einigten sich vorab die bürgerlichen Parteien darauf, die Initiative als im Zweifelsfall gefährliche, die statische Ordnung des politischen Systems bedrohende Institution einzustufen und zu bekämpfen. Auf politischer und wissenschaftlicher, hier namentlich auf staatsrechtlicher Ebene wurde fortan gegen die Initiative gefochten, Gruppen, die sie als Träger ihrer Politik benützten, diskreditiert. Diese Haltung verfestigte sich durch die Erfahrung, daß mittels Verfassungsbegehren zu einem großen Teil oppositionelle und radikal alternative, aber auch ideologienahe und kompromißlose Vorschläge in die öffentliche Diskussion getragen werden konnten. Und nicht nur das: auch wenn nur sehr wenige dieser Vorstöße die Hürde der Abstimmung erfolgreich meisterten, blieb von den gescheiterten Begehren doch immer etwas übrig. Es waren zumeist unkontrollierbare Effekte, die sich in den verschiedensten Bereichen manifestierten. Daneben haben wir darauf hingewiesen, wie die Volksinitiative an einigen wichtigen Reformen im politischen System der Schweiz direkt und maßgeblich beteiligt war.

Wenn nun in jüngster Zeit das Initiativrecht in erheblichem Ausmaß und in vielfältiger Weise beschnitten worden ist[1], so bedeutet dies ein zwar durch die aktuelle Situation erklärbares, jedoch im beschriebenen historischen Kontext wurzelndes

[1] Es fallen hier folgende Umstände in Betracht:
- die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum;
- die Befristung der Unterschriftensammlung durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte;

politisches Handeln. Die motorische Funktion der Initiative ist letztlich das Objekt des Angriffs, jene Kraft, die zumindest potentiell system- und machtverändernd wirken könnte. Offiziellerseits spricht man zwar von «Reformen», ja von einer «Verwesentlichung» der Volksrechte. Gerade dieser Begriff – eine der in unserer Abstimmungsdemokratie so zahlreichen Leerformeln – verdeckt, daß durch diese Neuerungen der Gehalt der Initiative nicht etwa gefestigt, sondern eher abgebaut wird. Es ist bereits dargelegt worden, daß wir die Essenz der Volksinitiative im Umstand betrachten, daß, idealtypisch gesehen, kleine politische Randgruppen, Minderheiten im klassischen Sinn, eine politische Idee mit Unterstützung weiter Kreise und – was hier von eminenter Bedeutung ist – unter Ausschaltung von Bundesrat und Bundesversammlung, zur allgemeinen Stände- und Volksabstimmung bringen können. Diese originäre, in ihrer demokratischen Qualität einzigartige rechtliche Situation ist nun in ihrer Substanz getroffen worden, indem die Bedingungen zur Ausübung des Volksrechts Initiative prohibitiv verschärft worden sind. Die Wirkungen solcher Maßnahmen sind absehbar: für kleine politische Gruppen wird die Initiative als Aktionsträger unattraktiv; anderseits ist sie im heutigen, von finanziellen Potenzen geprägten politischen Willensbildungsprozeß nur noch für materiell gutsituierte, durchorganisierte Institutionen nutzbar.

Hinter dieser «Reform», die versucht, die Volksrechte den heutigen Realitäten anzupassen, steht ein gewandeltes Bild von Anspruch und Wirklichkeit der direkten Demokratie. Das Gemeinsame der Intentionen jener fortschrittlichen Kräfte, die sich im ausgehenden 19. Jahrhundert für die Initiative im Bund einsetzten, war das Streben nach der politischen Mündigkeit und Selbstbestimmung des Bürgers. Es sind die Ideen der Französischen Revolution – die politische und soziale Emanzipation hin zum souveränen Staatsbürger – welche hier letztlich verwirklicht werden sollten. Wenn die Bundesverfassung dem «Geiste des ökonomischen Liberalismus» entsprungen war, wie dies E. Gagliardi in seiner Schweizer Geschichte schrieb[2], so hat die liberale Politik des «laisser faire, laisser passer» schließlich auch die Erweiterung der Volksrechte im Bund ermöglicht. Zumindest standen die herrschenden Freisinnigen noch Gewehr bei Fuß, als sich Sozialdemokraten und Katholisch-Konservative für die Initiative stark machten.

Bis zum zweiten Weltkrieg war sie denn auch als Institution trotz allem nicht allzu stark umstritten, abgesehen von einigen Auseinandersetzungen um ihren zu-

- die in demselben Gesetz enthaltene Kompetenz für den Bundesrat, in amtlichen Erläuterungen jedem Stimmbürger ausführlich darzulegen, aus welchen Gründen er Volksinitiativen ablehnen soll; die durch das Gesetz ebenfalls vorgesehene Wiedergabe des Standpunkts der Initianten fällt in der Praxis sehr dürftig aus;
- die Abkehr von der bis anhin large gehandhabten Zulassungspraxis von Initiativen durch die Bundesversammlung, verdeutlicht am Beispiel der Ungültigerklärung einer Volksinitiative der Partei der Arbeit;
- der Vorschlag der Einheitsinitiative im Rahmen des Entwurfs zu einer neuen Bundesverfassung (vgl. Einleitung).

[2] Gagliardi, Ernst, Geschichte der Schweiz, Zürich 1927, Band 3, S. 125.

lässigen Gebrauch. Sie bewirkte sogar Dinge, die später von allen Seiten anerkannt und als gerecht empfunden wurden – etwa die Proporzwahl des Nationalrats. Sie wies im übrigen formale Erfolge dort auf, wo diese nicht sehr ins Gewicht fielen. Brisante oder radikale Forderungen hatten ohnehin keine Chance beim konservativ gestimmten Schweizer. Ein wirklicher Grund, der Volksinitiative zu mißtrauen bzw. ihre Existenzberechtigung zu bezweifeln, begann erst in einer Periode der Konkordanzpolitik unter den Bundesratsparteien zu wachsen.

Seit die klassische Opposition – die Sozialdemokratische Partei – in den Bundesrat integriert worden ist, hat sich dessen Repräsentanz erweitert und seine Entscheide haben sich einem generellen Konsens genähert. Der auffallend zunehmende Gebrauch der Volksinitiative seit den sechziger Jahren weist jedoch deutlich darauf hin, daß die traditionellen Regierungsparteien die anfallenden politischen Konfliktbereiche je länger je weniger zu beherrschen vermögen. Hier bieten nun spontan entstandene problemorientierte Gruppen alternative, durch Volksbegehren getragene Lösungen an.

Spätestens an diesem Punkt wird offenbar, daß die Ratio des auf Konstanz und Konkordanz im politischen Handeln ausgerichteten Industrie- und Sozialstaates Schweiz mit seinem direkt-demokratischen Ideal des selbstbestimmenden Bürgers in Konflikt gerät. Die Symptome der Situation sind augenfällig:

- es gibt noch immer keine Beispiele dafür, daß sich Bundesrat und Parlament die Sache einer Initiative zu ihrer eigenen machen und deren Anliegen voll unterstützen[3];
- alle Initiativbewegungen richten sich gegen die Politik des Bundesrates und der Parlamentsmehrheit; es findet meistens keine parallele Entwicklung hin zu einer gemeinsamen Lösung eines Sachproblems statt, wie dies in früheren Jahrzehnten hie und da der Fall war;
- wo sich schon aus dem «regulären» Gesetzgebungsprozeß immer häufiger Abstimmungen ergeben, stoßen Initiativ- und Referendumsvorlagen bei den Behörden um so eher auf Ablehnung, weil sie angeblich den Abstimmungskalender durch «nebensächliche» Materien «unnötig» belasten;
- die Legitimität von Wahlen und Abstimmungen ist aufgrund schwankender, zumeist aber sinkender Beteiligung der Stimmbürger nur relativ; die Abstinenz wird nicht als politisches Verhalten – etwa als Mißtrauensvotum – interpretiert, sondern es wird vom überforderten Bürger gesprochen;

[3] Der Bundesrat gibt hie und da höchstens seiner verhaltenen Sympathie für eine Initiative Ausdruck. In den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur Initiative für 12 autofreie Sonntage zum Beispiel heißt es: «Bundesrat und Bundesversammlung stehen dem Grundgedanken der Initiative (Umweltschutz, Lebensqualität, Energiesparen) positiv gegenüber. Sie lehnen die Initiative jedoch ab, weil die von den Initianten angestrebten Ziele durch andere Maßnahmen als ein staatliches Fahrverbot besser erreicht werden können.»

- die Praxis der direkten Demokratie führt dazu, daß über wichtige Bereiche modernen gesellschaftlichen Lebens überhaupt nicht oder erst zu spät entschieden werden kann;
- die Abstimmungsdemokratie wird dort ad absurdum geführt, wo unterschiedliche finanzielle Potenzen den Willensbildungsprozeß nachhaltig prägen und damit die Gültigkeit der sogenannten Volksentscheide in Frage stellen.

Die hier dargelegte Situation ist keineswegs neu: ihre Aspekte werden seit Jahren beschrieben, und der Ruf nach Abhilfe ist zum traditionellen Teil vieler 1.-August-Reden geworden. Nicht zuletzt aus diesen Gründen, im Vordergrund eines zumeist diffus diagnostizierten Malaise, gibt sich die offizielle Schweiz der großangelegten Übung einer Totalrevision der Bundesverfassung hin, um die mannigfaltigen Probleme langfristig und grundsätzlich anzugehen. Aber die bekannt gewordenen Reformansätze dieses Unternehmens im Bereich der politischen Rechte wie auch die beschriebenen jüngsten Änderungen des Initiativ- und Referendumsrechts und eine verschärfte Haltung des Parlaments gegenüber Volksbegehren zeigen, daß man im Begriffe ist, eine Maxime unserer politischen Institutionen aufzugeben. Statt zu versuchen, die Qualität der einstigen direkten Demokratie durch infrastrukturelle Sicherungen in eine moderne Schweiz hinüberzuführen – zum Beispiel durch Maßnahmen zur Verstärkung der Parteien, zur Chancengleichheit in Wahlen und Abstimmungen usw. – hat man die Volksrechte den Wirrungen einer «freien Marktwirtschaft» der Politik ausgesetzt. Damit ist ein irreversibler Prozeß eingeleitet worden, welcher nun durch die souveräne Sanktion des Abbaus an den Volksrechten seinen sinnvollen Ausdruck bekommen hat.

Im Lichte einer solchen Entwicklung besehen, erscheint die Periode 1892–1939 in bezug auf die Volksinitiative als Pionier- und Blütezeit einer «reinen Demokratie» (E. Gagliardi). Die Initiative war jenes Mittel, mit dem oppositionelle Gruppen anzeigten, wo andere Akzente gesetzt, wo die Politik korrigiert und wo eine radikale Abkehr vom Bisherigen eingeleitet werden sollte. Damit wurden Orientierungsmuster gesetzt, die in vielen Fällen informell respektiert worden sind. Die vielfältigen Wirkungen der Verfassungsinitiative, auf welche wir an verschiedenen Stellen hinweisen konnten, sind mit einem spezifischen Innovationspotential verbunden, das in mancherlei Hinsicht für bestimmte Entwicklungen maßgebend war.

Gerade auch diese innovatorischen Effekte der Initiative werden durch ihre Disziplinierung vermindert.

Die heutige intensivierte politikwissenschaftliche Forschung über die Initiative und die Volksrechte im allgemeinen ist, auch wenn sie etwas spät eingesetzt hat, zu begrüßen. Wir hoffen, daß es dieser und weiteren Arbeiten gelingen wird, eine kritische Auseinandersetzung über den Wert unserer Volksrechte im politischen System der Schweiz zu dokumentieren.

Aus: Bundesblatt 1891 I S. 16–21

Bericht

der

ständeräthlichen Kommissionsmehrheit, betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung.

(Vom 17. Dezember 1890.)

Herr Präsident!
Meine Herren!

Sie werden mir gestatten, daß ich meine Stellungnahme und diejenige meiner Freunde kurz prinzipiell beleuchte.

Wir sind für eine demokratische Ausgestaltung des schweizerischen Bundesrechtes.

Wenn man sagt, daß ein Staat durch jene Prinzipien erhalten wird, durch welche er gegründet und groß geworden ist, so ist ein gesundes Maß von Demokratie der Grundgedanke der schweizerischen Rechtsgeschichte.

Die älteste, zäheste und jugendfrischeste Institution in der Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes ist die Landsgemeinde. Aber auch diese Landsgemeinde war nur insoweit mehr als ein bloßer Wahlkörper, sie war auch nur insoweit eigentlicher Souverän des Landes, als sie solche Fragen besprechen konnte, die ihr nicht die gnädigen Herren und Obern unterbreiteten, d. h. als das Recht der Initiative in ihre Hand gegeben war.

Das Referendum ist ein negatives Recht. Es ist das vom Volke selbst geübte Recht der römischen Volkstribunen.

Das Referendum kann nicht aufklären, es kann das Schlimme wie das Gute nur verhindern, es ist für sich selbst nicht produktiv.

Jeder Sieg des Referendums ist naturnothwendig ein Sieg der Opposition. Das obligatorische Referendum ermüdet, beim fakultativen Referendum wird die Priorität der Aktion stets in die Hand der Opposition gelegt. Ich müßte aber kein Konservativer sein, wenn ich kein Freund des Referendums wäre. Das Referendum sichert einen bedächtigen und gemessenen Gang im Staatsleben und seine hauptsächlichste Wirksamkeit zeigt sich keineswegs in der Verwerfung einzelner Gesetze, sondern viel wichtiger ist das, was es indirekt verhindert. Es bewirkt, daß das Parlament mit dem Volksgeiste und mit dem wahren Volksbedürfniß rechnen oder sich schließlich vor ihm beugen muß, und daß nicht eine künstliche oder zufällige Mehrheit des Parlamentes die Herrschaft im Staate monopolisirt.

Diese gesetzgeberischen Volksrechte sind in meinen Augen thatsächlich mindestens so wichtig, als die Wahlen. In ruhigen Zeiten fallen die Wahlen meistens „konservativ“ aus, d. h. melior est conditio possidentis, es erben sich nicht nur Gesetz und Rechte, es erbt sich auch der Besitz der Herrschaft gleich einer ewigen Krankheit fort. Bei einem ausgeprägten Parteisystem aber, und dieses ist vom Parlamentarismus unzertrennlich, ist es nicht das Volk, das die Wahlen macht, die Kandidaten werden vom Parteiklub diktirt, das Volk wird parteipolitisch disziplinirt und alle Präsumtion spricht dafür, daß die strammere Parteidisziplin bei den Wahlen siegt. Dabei sind Luft und Licht im Wahlkampf durch eine künstliche Wahlkreisgeometrie und durch die autokratische Gewalt des absoluten Mehrs oft sehr ungleich vertheilt. Beim Repräsentativsystem ist das Volk auch nur höchstens der Chor in der griechischen Tragödie, es ist nur formeller Souverän am Wahltag, ihm ist einzig und allein das Recht beschieden, seine Mandatare zu erküren, seine Souveränetät zu delegiren. Deßwegen bin ich aber gleichwohl viel mehr für die Volkswahlen als für die Wahlen durch das Parlament. Die direkten Wahlen entsprechen viel besser dem republikanischen Gedanken, sie beleben viel mehr das Zusammengehörigkeitsgefühl des Volkes. Bei den Parlamentswahlen entscheidet aber oft nicht einmal die Mehrheit des Parlamentes, sondern die Majorität der Fraktion, und innerhalb der Fraktion hat diejenige Fraktion manchmal den Vorsprung, welche die Parteiinteressen und die Parteipolitik am entschiedensten und rücksichtslosesten betont.

Im wahren Volksstaate genügen aber die Volkswahlen und genügt das Referendum nicht. Ein freier Mann und ein freies Volk dürfen nicht nur ihre Vögte wählen, sie dürfen nicht nur Nein sagen, sie müssen auch schöpferisch und positiv ihrem Willen eine wirksame Manifestation verleihen dürfen. Das Schweizervolk hat zwei Stadien der Bevormundung zurückgelegt. Das eine hat Jahr-

hunderte, das andere hat Dezennien gedauert, das eine war die Periode des aristokratischen, landesväterlichen Regimentes, das andere war die Periode des dreißiger Liberalismus, welcher in seinem Thatendrang und eminenten Selbstbewußtsein mit dem aufgeklärten Absolutismus des vorigen Jahrhunderts sagte: Alles für das Volk, nichts durch das Volk. Das Prinzip eines jeden Zeitalters und jede Metamorphose in der Geschichte eines Volkes haben ihren innern Erklärungsgrund und ihre psychologische Berechtigung, aber der nationale Volksgeist und die wahre schweizerische Volksfreiheit wurden keineswegs in der Blüthezeit des alten und modernen Herrenthums geschaffen. Nein, wenn wir uns recht lebendig an das erinnern wollen, was uns einigt und was das Herz des Volkes begeistert und zur patriotischen Andacht stimmt, wenn wir große und erhebende Säkulartage feiern wollen, da greifen wir zurück in die Zeit von 1291 bis zum Untergang der schweizerischen Volksrechte. Da durfte aber das Volk der Eidgenossen nicht nur Nein sagen, es durfte nicht bloß seine Herren wählen, es war überhaupt in seinen Zunftstuben und Landsgemeinden, sogar im Kriegslager Herr über die Geschicke der Vaterstadt, der engern Heimat und des gesammten schweizerischen Vaterlandes.

Jetzt ist das Volk nicht mehr Meister, wenn es etwas in die Hand des Bundes niederlegt. Die kantonalen Völkerschaften treten ihre Hoheitsrechte nicht dem Schweizervolke, sondern dem eidgenössischen Parlamente ab. Das Volk kann Totalrevision verlangen, aber wie diese Totalrevision ausfallen soll, dazu hat es kein Sterbenswörtlein mitzureden, es kann dann höchstens die Totalrevision verwerfen. Und wozu dieser unfruchtbare circulus vitiosus führt, das haben schon viele Revisionsbewegungen in den Kantonen klargelegt. — Ist aber damit dem Föderativsystem gedient? Ja wohl, wenn der Ständerath gleichbedeutend mit den Ständen wäre. Aber der Ständerath ist an keine Instruktion gebunden, für den Ständerath sind die Kantone eigentlich nur Wahlkreise, das Votum des Ständerathes wird in der Regel durch den Nationalrath bewältigt, und das Veto des Ständerathes ist außer in den gesetzgeberischen Fragen immer illusorisch, wenn der Bundesrath auf Seiten des Nationalrathes steht.

Etwas Anderes ist die Gesetzgebungsinitiative und etwas Anderes die Verfassungsinitiative. Die Gesetzgebungsinitiative würde das ständische Prinzip vernichten, weil kein Ständevotum an die Stelle des Ständerathes tritt. Mit einer wirksam ausgebildeten Verfassungsinitiative greift man aber zurück auf den doppelten Urquell aller eidgenössischen Souveränetät, auf das Volk und auf die Stände. Und das Ständevotum ist zum vornherein demokratisch geregelt,

indem verfassungsgemäß überall das souveräne Volk und nicht der Große Rath die Curialstimme abgibt. Ein wirksamerer, föderativer Faktor als das allerdings sehr schätzenswerthe Zweikammersystem ist nun aber die in das Volk verlegte Standesstimme. Wir haben auf diese Weise zum Aufbau und nicht bloß zur Negation ein gesundes, demokratisch organisirtes Föderativsystem.

Ich weiß schon, daß die Initiative ein zweischneidiges Schwert ist, zumal für die Minderheiten. Aber was ist hienieden nicht dem Mißbrauch unterworfen? Welches Volksrecht wurde nicht von den bisherigen Kuratoren des Volkes als gefährlich und revolutionär bezeichnet? Wer soll schließlich König und Herr im Lande sein? Wer ist in der Regel bedächtiger und konservativer, das Volk oder das Parlament? Wo waltet mehr Billigkeitssinn und wo weniger Parteigeist, im Volk oder im Parlament?

Die Initiative hat für die Opposition das Gute, daß sie die Meinungen im Volke belauschen und Ihnen Rechnung tragen muß. Die Initiative hat, wie recht und billig, einen fortschrittlichen Charakter; durch sie können aber auch verlorene Positionen zurückerobert werden; durch die Initiative kann auch das föderative Prinzip gewinnen; eine Initiative hat überhaupt nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie in einem intensiven Volksbedürfniß wurzelt.

Was der Nationalrath beschlossen hat, das ist keine Initiative, das ist ein Petitionsrecht zunächst von 50,000 Schweizerbürgern und in zweiter Linie der schweizerischen Volksmehrheit. Das souveräne Parlament kann dann aber revidiren und redigiren wie es will, es kann den ausgesprochenen Volkswillen ganz beliebig in sein Gegentheil verwandeln.

Ja, mehr noch, das Parlament würde gegenüber dem Volke selbstherrlicher als beim bisherigen Revisionsmodus. Wenn jetzt das Volk gegen den Willen des Parlaments die Revision beschließt, so wird das Parlament aufgelöst; inskünftig könnte das alte Parlament fortwalten und seinen Willen dem Volke oktroyiren.

Der Sprechende und seine Freunde bewegen sich in der goldenen Mittelstraße zwischen zwei Extremen. Wir wollen möglichst eine zweimalige Volksabstimmung vermeiden; das ist ungemein schleppend und ermüdend, und das ist ein überaus komplizirter Apparat, der in der Bundesverfassung nicht einmal eine dekorative Wirkung hat, und der wegen seiner Kostspieligkeit und Schwerfälligkeit in der Zukunft zweifellos so wenig als bisher zur Anwendung gelangen würde. Durch die vorherige Volksabstimmung würde für das nachhinkende Ständevotum ein überwältigendes Präjudiz geschaffen. Heute lassen sich die Volksrechte nicht mehr in ein Prokrustesbett

einzwängen, heute verlangt das durch die Schule, durch das politische Leben und durch den Kampf um's Dasein gebildete Schweizervolk in natürlichen, einfachen und volksthümlichen Formen die Ausübung der Souveränetät. Wir wollen aber auch 50,000 Schweizerbürgern das Recht gewähren, daß sie in klar präzisirter Form und nicht nur in vagen, allgemeinen Umrissen das Postulat der Partialrevision dem Volksentscheide unterbreiten können. Damit und einzig damit ist die Garantie geboten, daß der Volkswille gegenüber demjenigen des Parlaments zum wahren, unverfälschten Ausdruck kommen kann. Damit und einzig damit ist jeder beträchtlichen Opposition im Lande der Weg an den Souverän geöffnet. Auf die klare und präzise Anfrage von 50,000 Schweizerbürgern, d. h. vom zwölften Theil des schweizerischen Wahlkörpers, sollen Volk und Stände mit Ja oder Nein klar und präzis antworten, das ist klares, reelles, unverfälschtes Volksrecht. Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen was sie will, und damit wird der getäuschte Volkswille lahmgelegt und verhängnißvoll verbittert.

Wir gehen aber auch nicht so weit, daß wir das Parlament zum bloßen Briefträger der Initianten machen und es zum Schweigen verurtheilen. Es soll in diesen fundamentalsten Fragen zwar dem Volksentscheide nicht präjudiziren dürfen, aber es soll der pflichtgemäße Berather des Volkes sein. Das Parlament, welches ja nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch der Verfassungsrath des Schweizervolkes ist, soll das gleiche Recht der Meinungsäußerung besitzen, wie 50,000 Schweizerbürger. Wir wollen unsern Bundesstaat nicht desorganisiren, wir wollen nicht die Omnipotenz, wir wollen aber auch nicht die absolute Passivität und Ohnmacht des Parlamentes, Volk und Stände sollen das freie, ungebundene Entscheidungsrecht besitzen, die eidgenössischen Räthe sollen aber im Interesse der Spruchreife und im Interesse einer ernsten Würdigung der Frage ihren Rath ertheilen dürfen, und zu diesem Rathe bedarf es ja auch der Mitwirkung des Ständerathes. Wir wollen ein reelles Volksrecht, aber wir wollen in diesen hochwichtigen Fragen keine Uebereilung, wir wollen nicht ein improvisirtes, rathloses Plebiszit, wir wollen einen Volksstaat auf normalem und gesundem Boden.

Zum Schlusse meines Votums muß ich Ihnen ein grundlegendes Motiv angeben, warum ich den Volksstaat will. Die Ausübung der Volksrechte weckt, wie es die Geschichte des Referendums zeigt, in der Weise das Gemeingefühl der Nation, daß über den politischen Parteigegensätzen zum siegreichen Ausdruck kommt der praktische Verstand, das loyale Billigkeitsgefühl und das soziale

Bedürfniß des Schweizervolkes. Die Parteigegensätze werden als die nothwendige elementare Luftströmung im politischen Leben nie verschwinden, aber die Parteien werden im ausgebildeten demokratischen Volksstaate mit einem mächtigen und versöhnenden Faktor zu rechnen haben, mit der Noth des gemeinen Mannes und mit den unbestechlichen Aspirationen des schweizerischen Volksherzens. Es gibt nichts Ideales unter der Sonne und auch das Volk kann verhetzt werden, aber der gesunde Volkssinn ist gemäßigt und gerecht, er will und gönnt die Freiheit, er will einen ruhigen und überlegten Fortschritt, und wie unser Volk ein warmes Herz für alle Noth hat, wie es noch keinen wahren sozialen Fortschritt ablehnte, so wird hinwieder der schweizerische Volksstaat kein sozialistischer und kein kosmopolitischer, sondern ein nationaler und vaterländischer Staat im eminenten Sinne dieses Wortes sein. Nicht fremde Fürsten schrieben uns die Freiheitsbriefe; nicht fremde Heere haben die Freiheit uns erobert; nicht fremde Doktrinäre halfen die Freiheit uns bewahren, nein, die Schweizerfreiheit, die wegen ihrer Dauerhaftigkeit und wegen ihrer praktischen Mäßigung der erste Apologete der Völkerfreiheit ist, sie ist die ureigenste Frucht des schweizerischen Volksgeistes, und darum ist es eine Ehrensache und eine Garantie für den Ständerath, wenn er viel rückhaltloser und viel entschiedener als der Nationalrath die magna charta libertatum in die Hand des Schweizervolkes niederlegt.

Bern, den 17. Dezember 1890.

Namens der Kommissionsmehrheit:
Th. Wirz, Berichterstatter.

Literaturverzeichnis

A. Literatur

Ammann, Jakob, *Der zürcherische Bauernbund*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1925

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Kommission Wahlen), *Schlußbericht*, Bern 1973

Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel*, 2 volumes, Neuchâtel et Paris 1967

Battelli, Maurice, *Les institutions de la démocratie directe*, Genf 1932

Bäumlin, Richard et al., *Demokratisierung und Verfassung*, Bern 1976

Baumberger, Georg, *Bachab mit der verkehrten Geschichte*, o.O. 1929

Beck, Josef, *Die Versicherungsvorlage im Lichte der Wahrheit*, Freiburg i.Ü. 1931

Béguin, Pierre, *Gegen das Getreidemonopol*, Zürich 1924

– *Monopolfrei*, Zürich 1926

– *Zurück zur Verfassung*, Zürich 1927

Berichte zur Eidgenössischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung, Heft 2, Bern 1944

Berney, Jacques, *L'initiative populaire et la législation fédérale en Suisse*, Lausanne 1896

Bieler, Peter, *Albert Steck 1843–1899*, Olten 1960

Binet, P., *L'initiative populaire en Suisse*, Paris 1904

Blocher, E., *Alkoholfrage und Sozialismus*, in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, Band 2, Basel 1937

Blocher, Eugen und Steck, Hans, *50 Jahre Absinthverbot*, Basel 1958

Blumer, J.J., *Handbuch des schweizerischen Bundesrechts*, Bern 1864

Böhler, Eugen, *Konjunktur- und Krisenpolitik*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1955, Band II

Böschenstein, Hermann, *Bundesrat Carl Schenk*, Bern-Bümpliz 1946

– *Bundesrat Edmund Schultheß, Krieg und Krisen*, Bern 1966

Bonjour, Edgar, *Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930–1939*, Band III, Basel 1967

Born, Walter, *Das Verfahren der Verfassungsrevision*, Diss. iur., Bern 1947

Boßhard, Felix, *Der Gotthardvertrag von 1909*, Diss. phil. I Zürich, Zürich 1973

Bratschi, Peter Joachim, *Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz*, Diss. iur. Bern, Bern 1969

Bratschi, Robert, *Die Krisenpolitik der Gewerkschaften*, Bern 1934

– *Zusammenarbeit oder Kampf im schweizerischen Verkehrswesen*, Bern 1946

– *Betrachtungen zur Sanierung der SBB*, in: Die öffentliche Wirtschaft, Bern 1934

Brooks, Robert Clarkson, *Government and politics in Switzerland*, New York 1918

– *Civic training in Switzerland*, Chicago 1930

Brusewitz, Axel, *Folklomröstningsinstitutet i den schweiziska Demokratien*, Stockholm 1923

Bryce, James, *Modern Democracies*, London 1921

Büeler, Heinrich, *Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts*, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1925

Brockhaus-Lexikon, Wiesbaden 1969

Bundesblätter der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1879–1948, Bern

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei, Bern 1975

Buob, Ernst, *Die Berechtigung der Militärgerichtsbarkeit im schweizerischen demokratischen Rechtsstaat*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1974
Burckhardt, Walter, *Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung 1874*, Bern 1905
– *Die Gesetzesinitiative im Bund*, Polit. Jahrbuch 26, 1912
– *Gegen die Spielbanken!* Bern 1920
– *Die Reorganisation der Bundesbahnen*, in: Schriften des Föderativverbandes des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe, Bern 1935
Caratsch, Reto, *Die Initiative zur Verfassungsrevision*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1926
Colombel, Ed., *La constitution de 1793 et la démocratie suisse*, Paris 1903
Coste-Floret, Andrée, *Les votations populaires fédérales en Suisse de 1874 à 1935*, Montpellier 1938
Curti, Eugen, *Zur Revision des Art. 12 der Bundesverfassung* (Ordensverbot), in: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, Januar 1928
Curti, Theodor, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, Neuenburg 1902
– *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, Zürich 1885
– *Die schweizerischen Volksrechte 1848–1900*, Bern 1900
Dick, Ernst, *Die Vermögensabgabe*, Zürich 1920
Doka, Carl, *Verfassungsreform*, Einsiedeln 1934
Dreifuß, Eric, *Die Schweiz und des Dritte Reich*, Frauenfeld 1971
Droz, Jacques, *Geschichte des Sozialismus*, Band IV, Frankfurt/Berlin/Wien 1974
Droz, Numa, *Etudes et portraits politiques*, Genève 1895
Dubs, Jakob, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1. Teil, Zürich 1878
Duft, Johann, *Die politischen Volksrechte in der st. gallischen Demokratie*, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1910
Dupraz, Louis, *De l'initiative en révision de la constitution*, in: Zs. f. Schweiz. Recht, NF 75, 1956
Eggenberger, Peter, *Bundesrat Emil Welti, Sein Einfluß auf die Bundesverfassungsrevision von 1874*, Bern, Frankfurt am Main 1972
Eichenberger, Kurt, *Leistungsstaat und Demokratie*, Basel 1969
Eschet-Schwarz, André, *Le processus de l'intégration du Canton de Neuchâtel à la Confédération suisse*, in: Schweiz. Jahrbuch f. Polit. Wiss. 16, 1976
Etter, Jann, *Armee und öffentliche Meinung in der Zwischenkriegszeit*, Diss. phil. I Zürich, Bern 1972
Farner, Gottfried, *Das Rößlispiel der Kursäle und der Artikel 35 der Bundesverfassung*, Zürich 1904
Feldmann, Markus, *Über die Entwicklung der Pressefreiheit*, Bern 1937
Fleiner, Fritz, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923
Fonjallaz, Arthur, *Die Initiative gegen die Freimaurerei*, Lausanne 1937
Frank, Richard, *Die Unvereinbarkeit von Bundesbeamtung und Nationalratsmandat*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1948
Fürst, Wilhelm, *Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bunde*, Solothurn 1938
Funk, Friedrich Otto, *Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874 bis 1914*, Diss. iur. Bern, Bern 1925
Gasser, Hans-Peter, *Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1966
Gaule, J., Jaquet, A., Weber, R., *Gutachten über die Frage des Absinthverbotes*, Bern 1907

Gautschi, Willi, *Der Landesstreik 1918*, Zürich 1968
Gebert, Alfred, *Die Jungliberale Bewegung der Schweiz 1928–1934*, Universität Bern 1966
Geilinger, Robert, *Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1947
Germann, Raimund, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975
Gerstein, Dietmar, *Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht*, Lausanne 1969
Giacometti, Z., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949
Gilg, Peter, *Regionales Verhalten in eidgenössischen Volksabstimmungen*, in: Schweiz. Jahrbuch f. Polit. Wiss. 16, 1976
Giovanoli, Fritz, *Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz*, Bern 1948
– *Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874–1931*, in: Zs. f. schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1932
Glaser, G., *Einführung der unentgeltlichen Krankenpflege und des Tabakmonopols*, Basel 1894
Glaus, Beat, *Die Nationale Front*, Zürich 1969
Grabert, W., und Mulot, A., *Geschichte der deutschen Literatur*, München 1959
Greulich, Herman, *Zur Landesverteidigung*, Zürich 1917
Grimm, Robert, *Ab Tractandum mit der Militärfrage?*, Bern 1917
– *Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen*, Zürich 1976
Großmann, Eugen, *Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie*, Bern 1948
– *Direkte Bundessteuer*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band I
Gruner, Erich, *Edmund von Steiger*, Bern 1949
– *Die schweizerische Bundesversammlung 1848–1920*, Bern 1966
– (Herausgeber), *Max Weber, Kampf um soziale Gerechtigkeit*, Bern 1967
– *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Bern 1968
– *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969
– *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Bern 1973
– *Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974*, in: Zs. f. Schweiz. Recht, NF 93, Seiten 433ff, 1974
Gschwend, Hanspeter, *Die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Volkswahl des Bundesrates seit 1848*, Aarau 1973 (unveröffentlichte Studie)
Gut, Hugo, *Das fakultative Referendum in Staatsvertragsmaterien*, Diss. iur. Zürich, Affoltern am Albis 1940
Haas, Samuel, *Volksfront in der Schweiz?*, o.O., o.J.
Hasbach, W., *Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten*, Zeitschrift für Politik, Band 7, Berlin 1914
– *Die moderne Demokratie*, Jena 1921
Haug, Hans, *Die Schranken der Verfassungsrevision*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1947
Heeb, Friedrich, *Der schweizerische Gewerkschaftsbund 1880–1930*, Bern 1930
Hefti-Spoerry, Ursula, *Gegenentwurf und Rückzug bei Volksinitiativen*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1959
Heller, J., *Initiative für die direkte Bundessteuer*, Zürich 1917
Hercod, Robert, *Das Absinthverbot in der Schweiz*, Lausanne 1908
Hintermann, J., *Krise und Kriseninitiative aus der Sicht des Historikers*, unveröffentlichtes Referatsmanuskript, o.O., o.J.
His, Eduard, *Geschichte des schweizerischen Staatsrechts II*, Basel 1929

Hofmann, Ernst, *Es geht um das Recht*, Zürich 1939
Holzer, M., *Konjunktur- und Krisenpolitik*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band II
Hotz, Jean, *Zollpolitik*, in: Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band II
Huber, Hans, *Unbestimmte Mitbestimmung*, NZZ 3./5. Februar 1974
– *Die Problematik der Volksinitiative in der repräsentativen Demokratie*, NZZ 16. Januar 1976
Hümbelin, Peter, *Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik*, Basel 1953
Hungerbühler, Helmut, *Der dringliche Bundesbeschluß*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1962
Iklé, Max, *Arbeitsbeschaffung*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band I
Imboden, Max, *Die politischen Systeme*, Stuttgart-Basel 1964
Inhoffen, Adolf, *Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen*, Mönchengladbach 1922
Jöhr, W.A., *Das Abstimmungsproblem bei Initiativen*, St. Gallen 1975
Kägi, Werner, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision*, Zs. f. Schweiz. Recht, NF 75, 1956
Kauer, E., *Demokratie, Notrecht und dringliche Bundesbeschlüsse*, Bern 1938
Keller, Albert, *Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1889
Klaus, Emil, *Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung*, Zürich 1906
Klöti, Emil, *Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1901
– *Zur Volksabstimmung vom 23. Oktober 1910*, Bassersdorf 1910
– *Die Finanzierung der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung*, in: Rote Revue, April/Mai 1925
Knaurs Lexikon, Berlin 1938
Königsberger, Ernst, *Titel und Orden in der demokratischen Republik*, Breslau 1932
Külling, Friedrich, *Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1977
Kuhn, Manfred, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Revision der Bundesverfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1956
Kummer, J.J., *Bundesrat Schenk, Sein Leben und Wirken*, Bern 1908
Lachmann, Günter, *Der Nationalsozialismus in der Schweiz 1931–1945*, Diss. phil. I Berlin, Berlin 1962
Lachmund, Paul, *Die Fremdenfrage im schweizerischen Wirtschaftsleben*, Diss. iur. Kiel, Kiel 1922
Laely, Kaspar, *Der Spielbank-Artikel der Bundesverfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1912
Laesser, Werner, *Getreideordnung*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1955, Band 1
Lasserre, André, *L'institution de l'assurance-vieillesse et survivants (1889–1947)*, in: Ruffieux, *Referendumsdemokratie*
Laur, Ernst, *Die Vermögensabgabe und ihre Folgen für die schweizerische Volks- und Landwirtschaft*, Brugg 1922
– *Die sozialdemokratische Zollinitiative und ihre Gefahren und Folgen für den Bund und die schweiz. Volks- und Landwirtschaft*, Bern 1923

– *Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers*, Bern 1942
Libbey, Kenneth Richard, *Initiatives, referenda and socialism in Switzerland*, in Government and Opposition, 1970
Litra-Jahresberichte 1937–1939
Lowell, Abbot Lawrence, *Governments and parties in continental Europe*, Boston and New York 1892
– *The referendum and initiative:* Their relation in the interest of labour in Switzerland and in America, in: International Journal of Ethics, VI, 1895/96
Luchsinger, Martin, *Die Prinzipien des Rechtsstaates als materielle Schranken der Verfassungsrevision*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1960
Luxemburg, Rosa, *Die Russische Revolution, Eine kritische Würdigung*, Berlin-Fichtenau 1922
Mäusli, Heinz, *Die dringlichen Bundesbeschlüsse nach Art. 8 bis BV*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1960
Matter, Fritz, *Die Richtlinien des Bundes bei der Anwendung von B. V. 70*, Diss. iur. Basel, Basel 1930
Margadant, Bruno, *Für das Volk – gegen das Kapital*, Plakate der schweizerischen Arbeiterbewegung von 1917 bis 1973, Zürich 1973
Maurer, Therese, *Ulrich Dürrenmatt 1849–1908*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1975
Mehring, Franz, *Geschichte der deutschen Sozialdemokratie*, Band 2, Berlin 1960
Meisterhans, Felix, *Die dumme Geschichte im Krieg*, in: Tages-Anzeiger-Magazin, Zürich 28.7.1973
Mesmer, Heinz, *Die Errichtung einer definitiven Getreideversorgung in der Schweiz (1919 bis 1929)*, in: Ruffieux, *Referendumsdemokratie*
Meyer, Hans Reinhard, *Verkehrspolitik*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Band II, 1955
Meynaud, Jean, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne 1963
– *La démocratie semi-directe en Suisse*, Montreal 1969/1970
Michel, W., *Alpenstraßen-Initiative und Sustenprojekt*, Meiringen 1934
– *Die wirtschaftliche Bedeutung einer durchgehenden Sustenstraße*, Meiringen 1932
Müller, Carl, *Der Beutezug eine nationale Gefahr*, Bern 1894
Müller, Renate, *Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1966
Muntwyler, Irene, *Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative*, Diss. iur. Zürich, Brugg 1939
Musy, Jean, *Conférence sur l'initiative Rothenberger donnée aux journalistes*, Berne 1925
Natsch, Rudolf, *Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des schweizerischen Nationalrates (1900–1919)*, in Ruffieux, *Referendumsdemokratie*
Nef, Hans, *Materielle Schranken der Verfassungsrevision*, in: Zeitschrift für Schweiz. Recht, n. F. 61, 1942
Nef, Max, *Schweizerisches Presse-Notrecht*, in: Schweizer Presse 1933–1958, Festschrift 75 Jahre VSP, Bern 1958
Neidhart, Leonhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970
– *Komplexe Gesellschaft und direkte Demokratie* (unveröffentlicht)
Niederer, Ed., *Sozialversicherung*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band II
Nobs, Ernst, *Dokumente zur Initiative Rothenberger*, in: Rote Revue April/Mai 1925

– *Für die Erhaltung der Bundesbahnen und für die Erhaltung der Volksrechte*, Volksrecht 18.1.1935
Pestalozzi, Hans Ulrich, *Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde*, Zürich 1973
Pestalozzi, Richard, *Die Notgesetzgebung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1944
Perret, Ch., *Eidgenössische Krisenabgabe*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band II
Ramseier, Hans, *Der Weg Duttweilers in die Politik*, Glattbrugg 1973
Rappard, William E., *The Initiative and the Referendum in Switzerland*, in: American Political Science Review VI, 1912
– *Democracy versus Demagogy*, in: Political Science Quarterly, 1923
– *Die Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft 1848–1948*, Zürich 1948
Referendumsvorlagen, Dringliche Bundesbeschlüsse, Volksinitiativen, Volksabstimmungen 1848–1974, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern 1974
Regi, Conradin, *Die Grenzen des fakultativen Referendums in der Bundesgesetzgebung*, Diss. iur. Bern, Chur 1955
Reichesberg, Naum, *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern 1905
Vereinigung Schweizerischer Republikaner, *Jahresbericht 1919/20*, Mels 1921
Rietmann, Ernst, *Zur Proportionalwahl des Nationalrates*, Zürich 1918
Roth, Fritz, *Die Schweizer Heimatwehr 1925–1937*, Diss. phil. hist. Bern, Bern 1973
Röthlisberger, Ernst, *Die Wahl der Bundesregierung durch das Volk*, o.O. 1889
Rothenberger, Christian, *Die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung*, St. Gallen 1925
Rothschild, Dany, *Das Schächtverbot der schweizerischen Bundesverfassung*, Diss. iur. Zürich, Zürich 1955
Ruchet, Marc, *Discours prononcés au nom du Conseil fédéral concernant l'interdiction de l'absinthe*, Berne 1910
Ruchti, Jacob, *Geschichte der Schweiz 1914–1919*, 2 Bände, Bern 1928 und 1930
Rüegg, Heinrich, *Das Volksbegehren für Schaffung eines Bundesgesetzes über die schweizerischen Wasserkräfte*, Winterthur 1906
Ruffieux, Roland (Herausgeber), *Die schweizerische Referendumsdemokratie im XX. Jahrhundert*, Band I, Freiburg i.Ü. 1972
von Salis, Jean Rodolphe, *Giuseppe Motta*, Zürich 1941
von Salis, L.R., *Schweizerisches Bundesrecht*, 2. Auflage, Bern 1903
Schäppi, Johann, *Gegen den Beutezug*, Zürich 1894
(Schieß, Johann Ulrich), *Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths*, Bern 1871 *(Protokoll I)*
(–), *Protokoll über die Verhandlungen des schweiz. Nationalraths betreffend Revision der Bundesverfassung 1871/1872*, Bern 1873 *(Protokoll II)*
Schindler, Dietrich, *Dringlichkeit und Notrecht*, Bern 1937
Schloms, Konrad, *Die neuen und alten politischen Gruppen der Schweiz im Kampf um die Neugestaltung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Leipzig 1937
Schmid, Arthur, *Zur Vermögensabgabe-Initiative*, Aarau 1922
Schmid, Markus, *Josef Becks Versuch einer Politik sozialer Demokratie und Verständigung*, Diss. phil. hist. Basel, Basel 1965
Schmid-Ammann, Paul, *Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918*, Zürich 1968

– *Mahnrufe in die Zeit*, Zürich 1971
– *Richtlinienbewegung*, Bern 1938
Schnyder, Heinrich, *Der schweizerische Obstbau – eine aktuelle Frage*, Gutachten für die Eidg. Alkoholverwaltung, Zollikon 1961
– *Der Ausweg aus dem Alkohol-Dilemma*, Zürich 1936
Schoch, Jürg, *Die Obersten-Affäre*, Bern 1972
Schollenberger, J., *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart*, Berlin 1910
Schumann, Klaus, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln 1971
Schürmann, Priska, *Die Jungkonservativen und die Totalrevision der Bundesverfassung*, Universität Bern 1967
Schweizerische Arbeiterbewegung, hsg. von der Arbeitsgruppe für Geschichte der Arbeiterbewegung, Zürich 1975
Senglet, Jean-Jacques, *Arbeitsbeschaffung*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1955, Band I
Seidel, Robert, *50 Jahre Kampf für unseres Volkes Brotversorgung*, Zürich 1926
Siegfried, André, *La Suisse démocratie – témoin*, Neuchâtel 1948
Speiser, Thomas, *Vom Notrecht in der Demokratie*, Zürich 1953
Spühler, Karl, *Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Eidgenossenschaft*, Zürich 1962
SPS-Geschäftsberichte 1936–1941
Stäuber, W., *Getränkebesteuerung*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1951, Band I
Stadler, Johann J., *Landammann und Ständerat Gustav Muheim (1851–1917) von Altdorf*, Diss. phil. hist. Freiburg, Altdorf 1973
Stadler, Peter, *Die Diskussion um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1933–1935*, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 19. Jg., 1969 (1)
Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bern 1975
Steck, Albert, *Die politische Bedeutung eines Volksrechtes auf Arbeit*, Bern 1895
Steiger, Jacob, *Der Stand der Versicherungsfrage*, Bern 1932
Steiger, V. J., *Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der schweizerischen Alkoholgesetzgebung*, in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, Band 2, Basel 1937
von Steiger, Kurt, *Die schweizerische Zollpolitik von 1900 bis 1930*, Diss. rer. pol. Bern, Bern 1933
Stettler, Peter, *Das außenpolitische Bewußtsein in der Schweiz (1920–1930)*, Diss. phil. hist. Bern, Zürich 1969
Stüssi, Heinrich, *Referendum und Initiative in den Schweizer Kantonen*, Zürich 1893
Waeger, Gerhart, *Die Sündenböcke der Schweiz*, Olten 1971
Waldkirch, Eduard von, *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone*, Bern 1918
Wanner, F., *Bundesbahnen*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band I
Weber, Max, *Eine Eidgenössische Krisensteuer*, Gewerkschaftliche Schriften, Heft 6, Zürich 1932
– *Die Eidgenössische Krisensteuer*, Gewerkschaftliche Rundschau, Heft 11, Bern 1933
– *Der Kampf um die Kriseninitiative*, in: Unterwegs zur sozialen Demokratie, Festschrift für Hans Oprecht, Zürich o. J.

– *Richtlinienbewegung*, Artikel im Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Band II
– *Was will die Kriseninitiative*, in: Mitteilungen der NHG, 1935
Wettstein, Oscar, *Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Wasserkräfte*, Winterthur 1906
– *Die Volksabstimmung über den neuen Alkoholartikel der Bundesverfassung*, Luzern 1923
Winiger, J., *Bundesrat Dr. Zemp*, Luzern 1910
Wippermann, Wolfgang, *Faschismustheorien*, Darmstadt 1975
Wolf, Walter, *Faschismus in der Schweiz*, Zürich 1969
Zöberlein, Klaus-Dieter, *Die Anfänge des deutsch-schweizerischen Frontismus*, Diss. phil. hist. Marburg, Meisenheim am Glan 1970

B. Flugschriften, Referentenführer, Zeitungen, übrige Quellen

Bombengeschäfte mit dem Tod, Europa-Schriften Heft 2, Bern 1936
Branntwein-Initiative, Referentenführer, Bern/Lausanne 1925
Direkte oder indirekte Steuern?, Flugschrift, Bern 1918
Die Getreidefrage als Wegscheide, St. Gallen, 1926
Eingabe der Schweiz. Straßenverkehrsliga an die nationalrätliche Kommission für ein Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Zürich 1931
Geleitwort zur Unterschriftensammlung über die Kursaal-Initiative, Zürich 1928
Initiative Rothenberger, Ja!, Flugschrift, Zürich 1925
Die geheime Internationale, Zürich o. J.
Der Kampf um die Bundesverfassung, Schweiz. Gewerkschaftsbund, Bern 1935
NAG-Wegleitung zum Volksbegehren für Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not, Luzern 1934
Einige Orientierungen zur neuen Kursaal-Initiative zu Handen der titl. Presse, o. O., o. J.
Totalrevision der Bundesverfassung?, Aktionskomitee gegen die Totalrevision, Glarus 1935
Überwindung der Krise durch die Kriseninitiative, hsg. vom Schweizerischen Aktionskomitee zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, Bern 1935
Volkswahl des Bundesrates – ein Anschlag der Demagogie, Referentenführer, hsg. vom Nationalen Aktionskomitee gegen die Volkswahlinitiative, o. O. 1941
Ein Warnungsruf an das Schweizervolk, herausgegeben von der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, Zürich 1910
Neue Wege der Arbeitsbeschaffung, hsg. vom Redressement national, Zürich 1939
Die Wirkungen des Spielverbotes für die Kursäle, o. O., o. J.
Ein Wort an die Vernunft und das Billigkeitsgefühl des schweizerischen Volkes von der Vereinigung der bei der Absinthfrage im Traverstal Beteiligten, Fleurier 1906
Zusammenarbeit und Wettbewerb im Verkehr, Aktionskomitee für den Verkehrsartikel, Referentenführer, Bern 1946

Allgemeine Schweizerische Militärzeitung, Zofingen
Der Bund, Bern
Schweiz. Republikanische Blätter, Mels SG
Vaterland, Luzern
Volksrecht, Zürich

Der Schweizerische Volkswille, Olten
Eidg. Zeitung für Volk und Heimat
Neue Zürcher Zeitung, Zürich
Tages-Anzeiger Magazin, Zürich
Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung für politische Wissenschaft, Bern

*Verzeichnis der Tabellen und Grafiken**

Tab. 1: Chronologische Übersicht der Volksinitiativen 1892–1939
Tab. 2: Reihenfolge nach Anzahl gültiger Unterschriften
Tab. 3: Verteilung der Volksinitiativen nach inhaltlichen Sachbereichen
Tab. 4: Von den Volksinitiativen betroffene Sachbereiche
Tab. 5: Numerische Bedeutung der Sachbereiche
Tab. 6: Politisch-qualitative Einschätzung der Volksbegehren
Fig. 1: Zeitliche Reihenfolge und amtliche Numerierung
Fig. 2: Intensitätskurve
Fig. 3: Kurvenvergleich Volksbegehren / dringliche Bundesbeschlüsse
Fig. 4: Intensitätskurve der Initiativen 1940–1975
Fig. 4a: Hängigkeitsdauer
Fig. 5: Anzahl Unterschriften (über/unter 100000)
Fig. 6: Reihenfolge der Unterschriftenzahlen
Fig. 7: Häufigkeitsverteilung der Unterschriftenzahlen 1892–1939
Fig. 8: Häufigkeitsverteilung der Unterschriftenzahlen 1941–1970
Fig. 9: Gültige Unterschriftenzahlen nach amtl. Reihenfolge
Fig. 10: Direkte und indirekte Wirkungen
Fig. 11: Direkte und indirekte Wirkungen, differenziert
Fig. 12: Abstimmungsresultate der Proporzinitiativen
Fig. 13: Vergleich Stimmbeteiligungen bei Initiativ- und übrigen Abstimmungen
Fig. 14: Relative Steigerung der Ja-Stimmen gegenüber der Unterschriftenzahl
Fig. 15: Aktive und re-aktive Volksinitiativen
Fig. 16: Etablierte Organisationen und ad hoc-Gruppen als Initianten
Fig. 17: Linke, rechte und unpolitische Gruppen als Initianten
Fig. 17a: Frontistische Initiativen und ihre Vorläufer
Fig. 18: Initiativen des Bereichs WIRTSCHAFT+FINANZEN
Fig. 19: Initiativen des Bereichs IDEOLOGIE+MORAL
Fig. 20: Initiativen des Bereichs VOLKSRECHTE
Fig. 21: Initiativen des Bereichs SOZIALES
Fig. 22: Initiativen des Bereichs AUSLÄNDER
Fig. 23: Initiativen des Bereichs VERTEIDIGUNG
Fig. 24: Initiativen des Bereichs LANDWIRTSCHAFT
Fig. 25: Initiativen des Bereichs VERKEHR+ENERGIE
Fig. 26: Fortschrittliche und konservative Initiativen

* Die grafischen Darstellungen wurden von meiner Frau, dipl. Arch. ETH Randi Sigg-Gilstad, ausgeführt. Ihr sei hier für diese sachkundige Hilfe gedankt.

Inhalt

Vorwort 5

1 Einleitung 7

2 Die Einführung und Entwicklung der Volksinitiative 14
21 Die Volksinitiative und die Bundesverfassungsrevision 1872/1874 . . 15
22 Die Petition des Schweizerischen Volksvereins von 1879 und die Volksinitiative für ein Banknotenmonopol von 1880 24
23 Die Petitionen der kantonalen Grütlivereine 29
24 Die Motion Zemp, Keel, Pedrazzini von 1884 31
25 Letzte Beratungen in der Bundesversammlung und die Abstimmung vom 5. Juli 1891 36
26 Der staatsrechtliche und politische Gehalt der historischen Auseinandersetzungen anläßlich der Einführung der Volksinitiative 43
27 Die Diskussion um Fortbildung und Einschränkung des Initiativrechts seit 1891 47
271 Die Reaktionen auf die ersten Initiativen 49
272 1906 – Diskussion um die Gesetzesinitiative 51
273 1923 – «Mißbrauch» des Initiativrechts 54

3 Die Volksinitiative als Gegenstand staatsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Diskussion 63
31 Politische Praxis und Theorie 63
32 Der Beitrag des Staats- und Verfassungsrechts zur Interpretation der Volksinitiative 64
33 Der Beitrag der Politikwissenschaft zur Analyse der Volksinitiative . 75
34 Hypothesen zur Funktion der Volksinitiative im schweizerischen politischen System 84

4 Analyse der Volksinitiativen 91
401 Das Schächtverbot 92
402 Das Recht auf Arbeit 94
403 Die Zollinitiative I 98
404/405 Die Doppelinitiative 101
406 Die Wahl des Nationalrates nach Maßgabe der schweizerbürgerlichen Bevölkerung 104
407 Das Absinthverbot 105
408 Die Initiative über die Gesetzgebung der Wasserkräfte 109
409 Die zweite Proporzinitiative 112

410 Die dritte Proporzinitiative 114
411 Das Staatsvertragsreferendum 115
412 Das Spielbankenverbot 119
413 Die Militärjustiz 122
414 Die direkte Bundessteuer 125
415 Die Schutzhaftinitiative 127
416 Die Ausländerinitiative 130
417 Die Initiative Rothenberger 133
418 Die Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat 137
419 Die Vermögensabgabe 138
420 Das Branntweinverbot 144
421 Die Zollinitiative II 148
422 Die Bundesverwaltungsreform 151
423 Die Getreideversorgung 153
424 Die Erhaltung der Kursäle 156
425 Die Gesetzgebung über den Straßenverkehr 157
426 Das Ordensverbot 159
427 Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge 162
428 Die Krisensteuer 164
429 Der Ausbau der Alpenstraßen 173
430 Die Totalrevision der Bundesverfassung 176
431 Schutz der Armee und ausländische Spitzel 179
432 Verbot der Freimaurerei 182
433 Die Kriseninitiative 184
434 Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen 188
435 Die Entpolitisierung der Bundesbahnen 190
436 Pressefreiheit 192
437 Gegen die eidgenössische Steuer auf inländischem Wein und Most . . 194
438 Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger 195
439 Die Arbeitslosenversicherung 198
440 Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte 199
441 Die Private Rüstungsindustrie 200
442 Das Nationale Arbeitsbeschaffungsprogramm 201
443 Die Neuordnung des Alkoholwesens 203
444 Die Ausschaltung der Volksrechte 205
445 Notrecht und Dringlichkeit 207
446 Die Gütertransportordnung 209
447 Volkswahl des Bundesrates und Erhöhung der Mitgliederzahl . . . 212
448 Uneingereichte Volksbegehren 214

5 Politische Statistik der eidgenössischen Volksbegehren 1892–1939 . . 221
51 Zeitliche Verteilung 224

52 Unterschriftenzahl 228
53 Wirkungen 236
531 Langzeitwirkungen auf Verfassungs- und Gesetzesebene 237
532 Politische Mobilisation der Öffentlichkeit 241
533 Politische Mobilisation der Behörden 245
534 Politisch-taktische Wirkung 246
535 Gruppenpolitik, Herkunft der Initianten 248
54 Inhaltliche und politisch-substantielle Klassifikation 252
541 Die Sachbereiche 253
542 Die inhaltliche Struktur 261
543 Fortschrittliche und konservative Initiativen 267

6 Die Wirkungen der Volksinitiativen 1892–1939 im politischen System der Schweiz 275
61 Die Volksinitiative als Antriebsrad 275
62 Die Initiative artikuliert politische Impulse aus der Öffentlichkeit . . 277
63 Die Initiative artikuliert programmatische Alternativen 279
64 Die Initiative wirkt gruppenpolitisch 281
65 Die Initiative zeitigt eine Reihe von Neben- und Fernwirkungen . . 283

Nachwort 287

Anhang
– Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit 1890 291
– Literaturverzeichnis 297
– Verzeichnis der Tabellen und Grafiken 305

Lebenslauf

Ich wurde am 18. März 1944 als Sohn des Oswald Sigg, dipl. Ing. agr. ETH, von Ossingen ZH, und der Frieda Sigg, geb. Gschwend, in Zürich geboren.

Nach den Volksschulen in Zürich besuchte ich die Handelsschule am Collège cantonal St-Michel in Fribourg, wo ich 1964 die Maturaprüfung ablegte. Ich studierte zunächst je ein Semester Volkswirtschaft in St. Gallen und in Paris und nahm dann das Studium an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern auf (soziologische Prüfungsrichtung). Unterbrochen durch Militärdienst und berufliche Arbeit schloß ich meine Studien 1972 mit dem Licentiat rerum politicarum ab. Neben meiner Arbeit an dieser Dissertation betätigte ich mich zwischen 1972 und 1974 als Mitarbeiter in der Redaktion der Zeitschrift NEUTRALITÄT. Seit Herbst 1974 bin ich als Beamter der Schweizerischen Bundeskanzlei tätig.